

39  
25



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA ADMINISTRACION DE LA POBREZA EN  
MEXICO: EL CASO DEL PROGRAMA  
NACIONAL DE SOLIDARIDAD

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION  
PUBLICA)

PRESENTA

MARIA DE LOURDES MONTIEL OROPEZA

TESIS CON **Ciudad Universitaria 1993**  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### INTRODUCCION

	pág.
I. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA POBREZA	
1.1. La administración pública .....	1
1.1.1. El origen de la administración pública .....	1
1.1.2. Lo positivo de la administración pública .....	3
1.1.3. Lo negativo de la administración pública .....	6
1.2. La problemática de la pobreza en México .....	10
1.2.1. ¿Qué entendemos por pobreza? .....	10
1.2.2. La pobreza que existe en México .....	12
A. Las condiciones de vida de los mexicanos pobres .....	14
B. El trabajo de los pobres .....	16
1.2.3. Los capitalistas y la pobreza .....	18
1.2.4. La intervención de la administración pública en la pobreza de México .....	21
II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	
2.1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) .....	28
2.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, de Presidencia de la República - COPLAMAR .....	31
2.2.1. Convenios COPLAMAR - Dependencias y Entidades .....	33
2.2.2. Los Mínimos de Bienestar COPLAMAR .....	37
2.3. Sistema Alimentario Mexicano (SAM) .....	45

### III. LA SITUACION DE LA POBREZA EN MEXICO

3.1. Un panorama de la crisis económica del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado .....	50
3.1.1. Antecedentes de la crisis de 1982 .....	51
A. Factores internos .....	52
B. Factores externos .....	56
3.1.2. La crisis de 1982 .....	59
3.2. Los efectos de la crisis económica sobre la población .....	63

### IV. EL SURGIMIENTO DEL PRONASOL

4.1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) .....	73
4.1.1. La Solidaridad en México .....	74
4.1.2. Origen y nacimiento del Pronasol .....	76
4.1.3. ¿Qué es el Pronasol? .....	78
4.1.4. Cuatro Principios fundamentales del Pronasol .....	80
4.1.5. Los Recursos del Pronasol .....	82
4.2. Los Objetivos del Programa Nacional de Solidaridad .....	84
4.3. Estructura y operación del Pronasol .....	86
4.3.1. Estructura interna .....	88
A. Comisión del Programa Nacional de Solidaridad .....	88
B. Consejo Consultivo .....	92
C. Comité Técnico de Evaluación .....	94
D. Coordinación General .....	95
4.3.2. El Funcionamiento del Pronasol .....	96
A. Ambito Federal .....	96
B. Ambito Estatal .....	111

C. Ambito Municipal .....	119
4.4. ¿A quién se dirige el Pronasol? .....	123
4.5. ¿Qué áreas atiende? .....	124
4.6. ¿Cuál es el sustento legal del Pronasol y de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad? .....	130

## V. EL PRONASOL: MEDIO PARA AMORTIGUAR LOS IMPACTOS DE LA POBREZA

5.1. Acciones del Programa en beneficio de la población pobre de México .....	137
5.1.1. Solidaridad para el Bienestar Social .....	139
5.1.1.1. Salud .....	139
5.1.1.2. Educación .....	143
5.1.1.3. Alimentación y Abasto .....	147
5.1.1.4. Vivienda .....	149
5.1.1.5. Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra .....	151
5.1.1.6. Servicios Públicos .....	153
a) Agua Potable y alcantarillado .....	154
b) Electrificación .....	155
c) Pavimentación, servicio telefónico y servicio postal .....	157
5.1.1.7. Mujeres en Solidaridad .....	158
5.1.1.8. Fondos Municipales de Solidaridad .....	159
5.1.1.9. Deporte, dignificación penitenciaria, ecología y solidaridad obrera .....	161
5.1.2. Solidaridad para la producción .....	163
5.1.2.1. Fondos de Solidaridad para la Producción .....	164
5.1.2.2. Programas de Apoyo Productivo .....	165
a) Programa de Apoyo a Cafeticultores .....	165
b) Programa de Apoyo a Pescadores Ribereños .....	166

c) Programa de Apoyo a la Pequeña Minería .....	167
5.1.2.3. Programa en beneficio de Jornaleros Agrícolas .....	168
5.1.2.4. Programa Empresas de Solidaridad .....	170
5.1.2.5. Fondos de Solidaridad para Comunidades Indígenas .....	172
5.1.2.6. Carreteras y caminos rurales .....	174
5.1.3. Solidaridad para el Desarrollo Regional .....	175
a) Programa del Istmo de Tehuantepec .....	176
b) Programa de Desarrollo de Nueva Laguna .....	176
c) Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca .....	177
d) Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán .....	178
e) Programa de Desarrollo de Tierra Caliente Guerrero ....	178
f) Programa de Desarrollo del Sur del Estado de México ...	179
g) Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán .....	179
h) Programa de Desarrollo de la Meseta Purépecha .....	179
i) Programa de Desarrollo Integral de la Sierra Norte de Puebla .....	180
j) Programa Integral para el Desarrollo de la Costa de Chiapas .....	180
k) Programa de Desarrollo Regional de la Huasteca Potosina	181
l) Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera.	181
5.2. Evaluación de las acciones del Pronasol .....	182
5.2.1. Primera Semana de la Solidaridad (2-8 de agosto de 1990)	183
5.2.2. Segunda Semana de la Solidaridad (9-14 de septiembre de de 1991) .....	190
5.2.3. Tercera Semana de la Solidaridad (7-11 de septiembre de 1992) .....	194
5.3. Los límites estructurales de la Administración Pública reflejados en Pronasol .....	203

**VI. EL PRONASOL COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO**

<b>6.1. La Reforma Social del Estado Mexicano .....</b>	<b>209</b>
<b>6.2. La Relación Gobierno-Sociedad.....</b>	<b>212</b>
<b>6.3. El Pronasol en la modernización .....</b>	<b>218</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>224</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>232</b>

## INTRODUCCION

En nuestro país dentro de todos los problemas que aquejan a la sociedad encontramos la pobreza. Esta se ha constituido en la condición de vida de la mayor parte de la población, por carecer de los bienes y servicios necesarios para vivir; dicha carencia disminuye el desarrollo físico y mental de las personas.

La presente investigación analiza el problema de la Pobreza en México y cómo se ha intentado solucionar con la ejecución de programas de tipo social y acciones administrativas que no la han podido erradicar. También se resalta la importancia que tiene la Administración Pública como procuradora del bienestar y desarrollo para la población, misma que descuido bastante, ahora debe de trabajar arduamente en la procuración de los bienes y servicios para la población, cuya carencia la ha hundido en la pobreza junto con las situaciones económicas difíciles por las que ha pasado el país.

El reconocimiento de que la pobreza no puede erradicarse del país ha conducido al gobierno a administrar la pobreza. Administrar la pobreza significa disciplinarla, esto es, crear instituciones administrativas que tienen por objeto institucionalizarla a través de programas y de recursos para evitar que afecte la estabilidad

política del país.

En este sentido el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se presenta ahora como una nueva modalidad del gobierno para administrar la pobreza existente en el país. La pobreza, como problema social, provoca efectos negativos sobre la población; y al no poder erradicarse, se ha tenido que administrar. La administración de la pobreza en México consiste en el diseño de programas, proyectos y acciones que, al ejecutarse, suministren algunos beneficios a los grupos pobres del país para paliar o amortiguar los efectos de la pobreza y al mismo tiempo permitan al gobierno estabilizar el descontento social, reavivando en la población pobre, la esperanza de un futuro mejor. Es grave la situación de la pobreza que existe en México porque el país es rico en recursos naturales. Lo que significa que hay riqueza pero condicionada por la injusta distribución del ingreso.

El Pronasol es un programa de tipo social que inicia sus funciones el 2 de diciembre de 1988, esto es, al segundo día que toma posesión Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República Mexicana. En la información oficial dentro del Discurso de Toma de Posesión del Primer Mandatario se señala que el Presidente propuso concentrar recursos y esfuerzos en cuatro temas críticos, el primero de los cuales es la erradicación de la pobreza extrema, para lo que anunció que pondría en marcha el Programa Nacional de Solidaridad. Después de que Pronasol inicia sus operaciones se constituye en el

instrumento que el gobierno creó para combatir la pobreza o para establecer una lucha frontal contra la pobreza.

Con el estudio de este problema se constata que únicamente en el lapso de estos años se ha administrado el problema de la pobreza, porque no se puede erradicar del país, mientras no se erradiquen de la sociedad los factores que la provocan como es: la desigualdad que existe en la distribución del ingreso entre la población; la explotación y remuneración injusta de la fuerza de trabajo; el improductivo manejo de los recursos con que cuenta el país; las devaluaciones; la inflación; la disminución del poder adquisitivo de la población y la marginación del desarrollo. Dichos factores se encuentran fundidos con la estructura política, económica y social del país por lo que resulta difícil su eliminación.

Dentro de las acciones que ha realizado Pronasol se encuentran las de salud, educación, alimentación, vivienda, tenencia de la tierra, prestación de servicios públicos (agua potable, drenaje, electrificación) y el apoyo a proyectos productivos para amortiguar los impactos que la pobreza causa en la vida de algunos grupos del país.

El Pronasol es un programa social que pretende combatir la pobreza de los grupos urbanos populares, indígenas y campesinos de algunos poblados y comunidades de México mediante la proporción de ciertos bienes y servicios. Las acciones de Pronasol en el país se

han realizado selectiva y no masivamente, por lo que los logros que éste ha obtenido resultan aún insignificantes frente a toda esa gran población que todavía no ha sido beneficiada, por ejemplo los pobladores de San Miguel Yotao e Ixtlan de Juárez, Oaxaca; en Atotonga, Veracruz; Coatzaco y Huautla, Hidalgo; Jalpan de Serra, Querétaro; Lagunillas, San Luis Potosí, etc.

Dentro del país Pronasol ha llegado a los 31 estados de la República Mexicana y al Distrito Federal con diversas acciones, pero aún no ha beneficiado a todos los municipios ni a todas las comunidades o poblados de dichos municipios, ni a toda la población que habita en ellos.

Si bien Pronasol no podrá erradicar la pobreza del país en poco tiempo sí ha contribuido a paliar sus efectos y a favorecer la imagen del gobierno que se encontraba deteriorada por el abandono en que había tenido a la población respecto a la atención de sus demandas y también por la difícil situación económica por la que ha pasado México y que ha empobrecido a las mayorías desde la crisis de 1982.

Con Pronasol el gobierno pudo acercarse nuevamente a la sociedad y establecer un diálogo y una relación más directa a partir del momento en que el Programa da muestra de que el gobierno ahora sí pretendía cumplir con hechos sus ofrecimientos de campaña en varias comunidades del país. Dentro de Pronasol, gobierno y sociedad han establecido

una nueva forma de trabajo conjunto. Actualmente la satisfacción de las necesidades apremiantes de la población ya no es sólo tarea del gobierno, sino que ahora la propia comunidad debe de trabajar junto con el gobierno para atender sus propias demandas.

En Pronasol la propia sociedad es promotora de su desarrollo y existe una relación más estrecha y corresponsable gobierno-sociedad, es decir, que para la realización de una obra o servicio el gobierno va a proporcionar material, asistencia técnica y/o recursos mientras que la población que se va a beneficiar debe de colaborar con mano de obra, recursos o lo que sea necesario para llevar a cabo la tarea a la que se han comprometido.

La población que participa en las acciones de Pronasol debe organizarse para formar los Comités de Solidaridad de acuerdo con la obra, servicio, crédito o apoyo que requiera. El Comité de Solidaridad constituye la estructura mínima de organización y participación ciudadana del Pronasol. En el seno de los Comités se define la obra que se realizará, qué aportara el gobierno y qué la población y en que tiempo se concluire el trabajo.

Pronasol contribuyó a principios de la presente administración para recobrar el apoyo y confianza de la sociedad en el gobierno. De hecho Pronasol ha sido utilizado por el gobierno como un instrumento eficaz para obtener el consenso de la población y legitimidad. Se puede ver como en las campañas políticas de los

candidatos del partido oficial a puestos de elección popular o en la mayoría de los eventos que realiza el gobierno está presente el símbolo del Pronasol que se presenta como Solidaridad.

Si bien la tarea de la administración de la pobreza en México corresponde ahora al Pronasol, más adelante si éste llega a desaparecer, el gobierno en turno creará otros Programas o medidas administrativas que le ayuden al logro de sus fines políticos, económicos y sociales. Puede pensar que puede llegar el momento en que la administración de la pobreza en México ya no funcione, porque la población resiente cada vez más los efectos de ésta y ya no está dispuesta como en el pasado a soportar que su nivel de vida se siga deteriorando continuamente.

Pronasol ha resultado ser un Programa política y socialmente exitoso en comparación con sus antecesores en el aspecto de su cobertura, difusión, aceptación y recursos, que sólo administrará la pobreza para atenuar un tanto los efectos que causa. Como resulta difícil erradicar la pobreza de nuestro país y la población cada día resiente más los efectos de ésta, el gobierno junto con su administración pública debe trabajar en todo lo posible para beneficio de quienes más lo necesitan.

Para el desarrollo del tema; "La Administración de la Pobreza en México: el caso del Programa Nacional de Solidaridad, se organiza el trabajo en seis capítulos.

## Estructura de la Investigación

En el Capítulo I. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA POBREZA, se resalta la importancia que la función de la administración pública tiene en el desarrollo de la sociedad, así como las causas que le impiden eliminar los factores que generan la pobreza. También se estudia el problema de la pobreza que hay en México.

En el Capítulo II. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, se analizan tres Programas de tipo social que son los que se han considerado antecesores del Pronasol por la similitud que existe en los objetivos y en la forma de trabajo del Pronasol respecto a éstos. Dichos Programas son: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyas acciones tuvieron como objetivo llevar bienestar y progreso a los grupos pobres y marginados del país en aspectos de alimentación, salud, educación, vivienda y actividades productivas, pero no tuvieron tanto apoyo, difusión ni permanencia como la ha tenido Pronasol.

En el Capítulo III. LA SITUACION DE LA POBREZA EN MEXICO, se da un panorama de la crisis económica de 1982 que se vivió en México y que ocasionó graves impactos en la población sobre todo causó más daño en la de escasos recursos. Los estragos de esta crisis aún están

presentes y aumentó la pobreza del país, lo que provoca resentimiento en la población y desconfianza hacia el gobierno porque las condiciones de vida de la población se deterioraron aún más.

En el Capítulo IV. EL SURGIMIENTO DEL PRONASOL, se plantea cómo el Pronasol surge como esa respuesta necesaria que el gobierno tenía que dar a la población para compensar el deterioro de su nivel de vida y atender sus demandas más apremiantes para conseguir a cambio nuevamente su apoyo. Además Pronasol se conduce como el elemento que pretende erradicar la pobreza extrema en que se han desarrollado miles de mexicanos por causa de las crisis económicas que ha sufrido el país. Aquí se señala cómo Pronasol es un Programa que significa para las mayorías la esperanza de un mejor vivir.

Este Capítulo señala lo que es el Pronasol, cuales son sus principios, los recursos con que opera, sus objetivos, cuál es su estructura, cómo funciona en el ámbito federal, estatal y municipal y a quienes se dirige y que áreas atiende.

En el Capítulo V. EL PRONASOL: MEDIO PARA AMORTIGUAR LOS IMPACTOS DE LA POBREZA, se estudia al Pronasol a través de la realización de acciones en sus tres ámbitos como son: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional mediante los que ha administrado la pobreza que existe en el país, es decir ha amortiguado en algunos grupos de la población los efectos que ésta ha causado pero aún no logra

erradicarla. Es un Programa que se ha hecho presente a lo largo y ancho de la República Mexicana con algunos beneficios pero su cobertura a nivel nacional ha sido importante.

También se analizan las Semanas de la Solidaridad que se han realizado en el país, éstas vienen a ser una evaluación anual de las tareas que Pronasol ha hecho en varios lugares de la República Mexicana y por último se resaltan los límites del Programa como son el tiempo, la política económica que se ha seguido y el desempeño de los funcionarios públicos que intervienen en su desarrollo.

En el Capítulo VI. EL PRONASOL COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO, se resalta el papel importante que Pronasol ha desempeñado para que el gobierno consiga establecer una nueva relación con la sociedad, para recobrar el apoyo de la población, así como para la Reforma Social del Estado y sobre todo como una nueva modalidad para la administración de la pobreza en México.

Por último se presentan las CONCLUSIONES de la investigación y la BIBLIOGRAFIA consultada para el desarrollo del tema.

\* La presente investigación se concluyó el 17 de agosto de 1993, y la Cuarta Semana de la Solidaridad se realizó del 6 al 10 de septiembre, por lo tanto no está incluida.

## CAPITULO I

### LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA POBREZA

#### 1.1. La administración pública

La administración pública, es importante dentro de todo país, por ser la organización que respalda las funciones que realiza el poder Ejecutivo para gobernar a la nación, para tratar de solucionar de la mejor manera los problemas que surgen dentro de la sociedad y para procurar el bienestar de la población que se encuentra en su territorio. El desarrollo de las acciones propias de la administración pública a favor de la población se ven limitadas por las circunstancias de su origen, constituyendo éstas una parte negativa dentro de su razón de ser.

##### 1.1.1. El origen de la administración pública

La base de la formación de la administración pública se encuentra en el cameralismo, que es la corriente intelectual de la que se desprendió la raíz del conocimiento que corresponde a la administración pública, surge y se cultiva en Alemania, Prusia y Suecia, desde el Siglo XVI alcanzando su plenitud en el Siglo XVIII. El cameralismo es un movimiento que busca el progreso y el bienestar del Estado, así como el que la calidad de vida de la población sea óptima. Sin embargo generalmente se ubica el origen de la moderna ciencia de la administración pública en Francia entre los siglos

XVIII y XIX, debido a la influencia de diversos acontecimientos como; la disolución de las relaciones monárquicas y de las formas del Estado absolutista, la erradicación de las relaciones de vasallaje y servidumbre feudales, la contradicción que se da entre las relaciones feudales aún existentes y las nuevas relaciones mercantiles que van surgiendo con la burguesía.

Otros factores importantes para el surgimiento de la administración pública, fueron la formación de la sociedad civil que va a ser la antítesis de la sociedad feudal, las relaciones entre los hombres se van a modificar dando paso a un nuevo tipo de relación que es, la de la libre voluntad y el concepto de hombre se cambia por el de individuo o ciudadano. La Revolución Francesa de 1789, va a permitir el surgimiento de la época moderna al provocar la caída del Estado absolutista y gracias a la separación que se da entre el Estado y la sociedad civil, surge la moderna ciencia de la administración pública y el Estado liberal, ya que su nacimiento fue simultáneo.

Cuando la sociedad se escinde en vida política y vida privada, es cuando surge el Estado moderno. " Maurice Hauriou dice que no hay Estado hasta que se ha instaurado en una nación el régimen civil es decir cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada cuando.....se ha operado una separación entre la vida pública y la vida privada." [1] Gracias a esta separación entre el interés general y el interés particular fué posible el surgimiento de la administración pública.

[1] Cordova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, p.17

Además del surgimiento del Estado liberal y de la administración pública, la Revolución Francesa aportó lo siguiente: fortaleció a los parlamentos frente al poder Ejecutivo, la burguesía apoyo el poder Legislativo para no delegar a una sola persona tanta autoridad y evitar volver a caer en la forma de gobierno absolutista. En Francia la burguesía defendió la propiedad privada y los intelectuales de esta clase elaboraron la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (que tuvo repercusión a nivel mundial). Dentro de los Derechos del Hombre se encuentra: la libertad, la propiedad, la igualdad, se ejercen diariamente y son sagrados e inviolables para la burguesía; dentro de los Derechos del Ciudadano se encuentra: la igualdad ante la ley, el derecho de sufragio, acceso igual a todos los cargos públicos en base a las aptitudes y se ejercen de vez en cuando.

Se puede ver que los precedentes que prepararon el terreno a la ciencia de la administración pública fueron varios y que cada uno influyó en menor o mayor medida a este hecho.

#### 1.1.2. Lo positivo de la administración pública

Lo positivo de la administración pública se refiere a todo el trabajo que debe realizar ésta para llevar bienestar a los ciudadanos y procurar su desarrollo, lo que se constituye en la razón de ser de la misma. La administración pública desempeña una función muy importante dentro de un país y siempre va unida al Estado, porque

éste dentro de todas sus obligaciones, tiene la de satisfacer los intereses de la comunidad a través de su función administrativa. Por lo tanto la administración pública es la actividad organizadora del Estado, que va a planear, dirigir, controlar y ejecutar las acciones que sean necesarias para tratar de solucionar los problemas y necesidades de la población que forma parte del Estado, por lo tanto actúa sólo dentro de la esfera pública cuidando del interés general.

La administración pública en la concepción de Bonnin es producto de un tipo de asociación y la asociación es a la vez resultado de la suma de voluntades particulares, "es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas."(2) La administración pretende conservar y desarrollar a la sociedad. La administración pública es la actividad que se vale tanto de los recursos humanos y materiales como financieros de que pueda disponer el gobierno con el fin de proporcionar los servicios que los particulares no puedan ofrecer a la población y para realizar todos aquellos fines que son de interés público.

La administración pública es la mediadora entre el Estado y la sociedad. Los ciudadanos se encuentran en constante contacto con la administración pública a lo largo de su vida y en el momento de su muerte, porque al nacer, se nos da de alta en la sociedad a la que pertenecemos con el Acta de Nacimiento, cuando realizamos estudios de

(2) Bonnin, C.J.B., citado por Omar Guerrero en Introducción a la Administración Pública p. 92

primaria, secundaria, preparatoria y superior, nos es oficialmente reconocida su validez con Certificados de Estudios. A través de la administración pública también recibimos la prestación de algún servicio y por medio de ella se recaudan nuestras contribuciones, y el día de nuestra muerte se nos da de baja de la sociedad con el Acta de Defunción. Estos sólo son algunos de los aspectos más importantes en que se da la relación ciudadano administración pública.

La función de la administración pública es enorme, porque debe procurar la satisfacción de las necesidades de la sociedad dentro de las que se encuentran: la seguridad personal, la de las propiedades y bienes de los ciudadanos, la salud pública, la abundancia de los alimentos necesarios para la sobrevivencia de la población, la preservación de las buenas costumbres, la educación pública, la ayuda a las clases pobres de la sociedad para que puedan gozar de los beneficios y progresos de la civilización y desarrollo. Su atribución es la ejecución de las leyes de interés general y es conservadora de la sociedad.

La presencia de la administración pública se encuentra en todo lo que pertenece al orden social y en lo que tienda a dar a los ciudadanos la felicidad y la seguridad. "Su campo es tan vasto como....el fomento de la agricultura, la industria y el comercio; desarrollo de las obras y servicios públicos; procuración del mejoramiento moral de la ciudadanía; protección de las costumbres y mantenimiento de las tradiciones; dotación de medios para la

recreación, mediante el auspicio de espectáculos públicos, actos culturales, construcción de parques y jardines; cuidado de la salud de las personas y vigilancia de las condiciones higiénicas en las que se desenvuelve la sociedad; en fin, el sobrevivir, el vivir y el vivir mejor de los hombres." [3]

Depende en mucho, de como trabaje la administración pública y de la capacidad que tengan los funcionarios de la misma, el progreso y mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. La intervención de la administración pública es muy importante dentro de la sociedad, por ser el brazo ejecutor del gobierno, pues a través de las diversas funciones que ésta realiza se concretan las disposiciones que el gobierno dicta.

En la práctica todas las acciones que debería realizar la administración pública no se llevan a cabo en su totalidad por su impotencia para actuar en la esfera privada, de donde emanan la mayoría de las causas de los problemas de la población que hasta el momento no han encontrado una respuesta satisfactoria, entre ellos la pobreza.

### 1.1.3. Lo negativo de la administración pública

Como hemos comentado la administración pública surge propiamente cuando se escinde la sociedad existente en aquel momento, por un lado en la esfera pública y por el otro en la esfera

[3] Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la administración pública prólogo xxix

privada, cuando nace el Estado moderno como un producto del acuerdo de voluntades de los integrantes de la sociedad civil, esto es el Estado es la organización de la sociedad. El Estado constituye la vida política y su función es proteger la vida privada que le ha dado origen, no debe de afectar ni actuar contra ella, ya que la condición de la existencia del mismo es la presencia de la esfera privada.

La administración pública como la actividad organizadora del Estado, va a actuar sólo dentro de los límites de la esfera pública, en donde cuidará y vigilará por todo aquello que concierne al espacio público y a las relaciones que existen entre éste y la esfera privada. A la administración pública le interesa todo lo que se refiere a las relaciones y deberes con que tiene que cumplir el ciudadano dentro de la comunidad, y aún cuando también le interese lo que el hombre realice para la satisfacción de intereses particulares, no puede intervenir, porque su poder de acción termina en donde inicia precisamente la vida privada. Además toda acción que la administración pública realice debe de estar repaldada por las leyes.

" Por tanto la administración tiene que limitarse a una actividad formal y negativa, toda vez que su poder termina donde comienza la vida y el trabajo burgueses . Más aún frente a las consecuencias que brotan de la naturaleza antisocial de esta vida burguesa, de esta propiedad privada, de este comercio, de esta

industria, de este mutuo saqueo de los diversos sectores burgueses, la impotencia es la ley natural de la administración." [4] Ante esta situación, la administración pública se encuentra muchas veces maniatada, para dar solución a problemas graves, porque por más medidas administrativas que ponga en marcha no logrará dar solución a los problemas graves, si el origen del mal se encuentra dentro de la esfera privada, en la que no puede actuar la administración pública.

Si el Estado buscará suprimir definitivamente la impotencia de su administración atentaría por consecuencia contra la vida privada y si atenta contra ella, acabaría con su propia existencia, porque hay que recordar que el Estado sólo existe por oposición a la esfera privada que le dió vida y como lo señala acertadamente Marx el suicidio es antinatural, por lo tanto, el Estado a través de su administración cuando no pueda dar solución efectiva a los problemas por causa de su impotencia, se dedicará entonces solamente a administrar o a tratar de aminorar los efectos y problemas que sean generados por la esfera privada.

Analizando el problema de la pobreza que vamos a tratar en este trabajo, se puede pensar que ésta seguirá prevaleciendo pues si se encuentra la raíz de la pobreza dentro de la vida privada, esto es, como una consecuencia de las actividades y negocios que realizan los particulares la administración no puede hacer nada. Su capacidad para erradicar la pobreza es mínima,

[4] Marx, Carlos, "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública", p.258

porque el poder de acción de la administración pública termina donde empieza la vida privada, convirtiéndose esta limitación en la gran impotencia de la administración, para poder actuar dentro de la esfera privada, ya que atentaría contra la existencia del Estado y del capitalismo.

Por lo tanto lo que le resta, es administrar esa pobreza, es decir paliar sus efectos o atenuar un poco las dolencias de las personas que la sufren. Porque "el pauperismo....inevitablemente se ha convertido en el objeto de una administración complicada y enorme; pero esta administración ya no tiene por finalidad erradicarlo, sino disciplinarlo, eternizarlo. Esta administración ha renunciado a cerrar por medios positivos la fuente del pauperismo y se atiene a cavarle una tumba con policial ternura...."[5]

La impotencia de la administración pública constituye un aspecto negativo de su existencia, porque de otra manera no habría tal vez tantos problemas sociales sin solución real, y cumpliría al ciento por ciento con el bienestar y progreso social. La administración pública al no poder actuar dentro de la esfera privada para poner fin a los problemas que generan los particulares y cuyos efectos sufre el resto de la población, sólo le queda poner en marcha programas, reformas y medidas administrativas diversas para atenuar el impacto de éstos sobre la población y evitar los brotes masivos de descontento que puedan poner en peligro la estabilidad del Estado.

[5] Ibid., p. 255

## 1.2. La problemática de la pobreza en México

En México el problema de la escasez de recursos abraza a millones de personas, colocando a unas en situación de pobreza y a otras aun más desafortunadas en situación de pobreza extrema, pero a fin de cuentas padecen miseria y carencia de los servicios y bienes básicos para vivir y su situación se complica cada vez más. La situación de pobreza es un malestar latente en la sociedad mexicana, al que no se le ha encontrado la solución adecuada o al que no se le ha querido dar por seguir privilegiando intereses particulares.

### 1.2.1. ¿Qué entendemos por pobreza?

La palabra pobreza a lo largo de su existencia ha tomado significados diversos, debido a que siempre se la define en base a las características que presentan las sociedades que la padecen, por lo tanto su concepto es relativo al igual que el de riqueza.

La pobreza implica la carencia de alimentos, vestido y servicios, que constituyen las necesidades básicas de una población para que pueda desenvolverse y vivir en condiciones satisfactorias. Se puede considerar que el problema de la pobreza no tiene nacionalidad, porque se presenta en todos los países (desarrollados o subdesarrollados), con características muy peculiares y con más intensidad en unos que en otros, pero identificándose siempre por su complejidad y dispersión.

La pobreza puede ser definida como: "la carencia o insuficiencia de los recursos materiales para satisfacer las necesidades básicas de la vida." [6] Sin embargo lo relativo de este concepto se encuentra en que las necesidades pueden serlo realmente para una sociedad, mientras que quizá para otra pueden ser un lujo o desconocidas, por ello la pobreza para definirla siempre será considerada en un marco específico, con características sociales, de tiempo y espacio determinadas.

Para el objeto de este estudio referente a la pobreza en México, entenderemos a la pobreza como: "la incapacidad de los hogares y personas de satisfacer sus necesidades básicas y que esta incapacidad se deriva, fundamentalmente de su insuficiencia de ingresos totales...." [7] a causa de la desigualdad económica y social. La pobreza supone la existencia de un estrato social que es inferior, dependiente y explotado por su falta de riqueza.

La pobreza es la escasez de recursos monetarios que padecen infinidad de personas tanto de las ciudades como del campo, lo que les impide obtener los satisfactores indispensables para cubrir diariamente las necesidades de su existencia. La pobreza afecta las posibilidades de vida en dos aspectos, tanto en lo que se refiere a tasas de mortalidad como a esperanzas de vida.

[6] Romero, José Rubén, Encyclopaedia Britannica Publishers, vol. 12, p. 10

[7] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza, p. 67

### 1.2.2. La pobreza que existe en México

México, al igual que otros tantos países se enfrenta a un sinnúmero de problemas, pero uno que es grave y que aún no se ha podido erradicar es: la pobreza. Este es un problema que existe desde hace varios siglos en el país. Haciendo un poco de historia y remontándonos a la época de la Colonia en México, creo que podemos encontrar una de las posibles causas de que la pobreza haya alcanzado gran magnitud en nuestro país, ya que durante la dominación española, la Metrópoli "fue bastante impermeable a los cambios registrados en Europa debido a su intransigencia ante la Reforma y a su dogmatismo proverbial, mientras que Francia, Inglaterra, Holanda y otros países del occidente europeo proyectaron sus métodos y sistemas burgueses en la parte del mundo que conquistaron y colonizaron." [8] Con esta actitud, España provocó un grave atraso en sus colonias (entre ellas México) con respecto al capitalismo (precario) que existía ya a nivel mundial, además que de hecho la monarquía absoluta tan tradicionalista que poseía, no aceptaba las ideas liberales y como colonizadora no hizo gran cosa por llevar progreso a sus colonias sino que sólo las explotaba. México no está ahora simplemente atrazado respecto a los países capitalistas, sino que depende de ellos en tecnología, capital y comercio.

Por otra parte en México a pesar de la Revolución de 1910, la distribución del ingreso es más desigual y ha provocado que sólo una pequeña fracción de la población concentre la riqueza de que dispone

[8] Gazol Santafé, Antonio, Los países pobres, p. 84

el país, en tanto que el resto se distribuye entre la población que vive en condiciones de pobreza (24 millones de personas)\* o de pobreza extrema (17 millones de personas)\*, "la población en condiciones de pobreza (la que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo) y de pobreza extrema (la que no satisface ni siquiera el 60 por ciento de esas necesidades)."[9]

La pobreza en México es un problema de gran complejidad, disperso y cambiante, que se agudiza en las regiones rurales y en las poblaciones indígenas. La pobreza existe en todas las regiones del país y el desarrollo de las comunicaciones y la migración interna la hacen más evidente, porque como en las zonas rurales es en donde se concentran gran número de personas en condiciones de pobreza, éstas emigran a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida. "Aunque la pobreza se ubica en todas partes, en términos generales....se localiza a medida que nos movemos de norte a sur, de la costa al altiplano, de las ciudades al campo."[10]

El "cinturón de pobreza" de México, se encuentra en las zonas que son de difícil acceso por las montañas o selvas que existen como en el caso de los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, Hidalgo, Tlaxcala, Michoacán y Nayarit. En consecuencia existe un reclamo permanente de la población hacia el gobierno por la situación de pobreza en que se vive, aunque se han realizado

\* Datos tomados del Libro El Combate a la Pobreza, p. 54

[9] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate....., p.20

[10] Ibid., p.34 y 35

diversas acciones a través de las administraciones de gobierno que ha tenido México para combatirla, pero tal vez no han sido acertadas o apropiadas las políticas gubernamentales para atacar eficientemente este que ya es un problema ancestral cuyas repercusiones en la capacidad mental y biológica de los mexicanos son irreversibles.

#### A. Las condiciones de vida de los mexicanos pobres

Los pobres de un país y de otro se distinguen por algunos aspectos debido a que existen diferencias importantes en las estructuras de las economías capitalistas de uno y otro país. Sin embargo la pobreza como condición de vida, lleva implícitos verdaderos sufrimientos para los que se ven afectados por ella, porque carecen de los bienes y servicios necesarios para vivir.

Entre las características que se presentan en la vida de los mexicanos en condiciones de pobreza, se encuentran las siguientes: " Sus viviendas son insuficientes en tamaño y en general carecen de los servicios de energía eléctrica, agua potable y drenaje. Su alimentación es insuficiente en cantidad y calidad, por lo que la desnutrición es un fenómeno constante. La falta de higiene de la vivienda sumada a la desnutrición y a un medio ambiente insalubre aumentan de manera sensible los riesgos de salud y dificultan las posibilidades de desarrollo." [11]

[11] Ibidem., p.54

Los miembros de una familia pobre son mínimamente cinco personas\* con un máximo variable. La esperanza de vida de los pobres es menor que la del resto de la población en mejores condiciones de vida, puesto que sus alimentos y ropa son de mala calidad e insuficientes, debido a que el costo de estos productos y la disminución de su poder adquisitivo les impide el acceso a un mejor nivel, llegan a usar muebles y ropa de segunda mano o regaladas y a comer alimentos que son de desecho ya para otras personas.

Los niños que crecen dentro de este medio carecen de los cuidados adecuados y de educación escolar, crecen a la deriva. Entre la población pobre hay una gran tendencia hacia el alcoholismo, se recurre por lo general a la violencia física, tanto para arreglar las diferencias como para la educación de los niños. La iniciación de estas personas al sexo es a edad temprana, la mayor parte vive en unión libre, también se observa un alto índice de la paternidad irresponsable con el abandono de madres e hijos y, una gran tendencia al machismo. "Marx concuerda con el criterio de que la pobreza es una condición de vida que implica dolor, miseria, mortificación en el trabajo, degradación mental, ignorancia...hambre..."[12]

Los mexicanos que viven en condiciones de pobreza o de pobreza extrema, a consecuencia de la insuficiencia y baja calidad de alimentos sufren trastornos físicos que son lamentables e irreparables, porque disminuyen el buen desarrollo y desempeño del

\* Dato tomado del Libro El Combate a la Pobreza, p. 54  
[12] Serrón, Luis A., Escasez, explotación y pobreza, p. 46

ser humano. " Los seres humanos hambrientos y subalimentados son individuos que carecen de determinación y tienden a ser flojos, con escasas posibilidades de desarrollar un trabajo mental y poco capaces de desempeñar un trabajo físico." [13] El ingreso que tienen las personas que viven en condiciones de pobreza es variable, dependiendo del número de miembros que trabajen y del tipo de actividad que éstos realicen, pero el ingreso nunca es suficiente para cubrir todas sus necesidades.

Se manifiestan en la mayoría de las personas pobres, deficiencias en la calidad de la educación, aún se observa el analfabetismo, a causa del que tienen poca capacidad para interpretar su realidad así como un limitado acceso a la información. Todas estas circunstancias le ponen obstáculos al hombre impidiéndole su desarrollo como persona, relegándolo por frustraciones, traumas y diversas causas al alcoholismo, a la drogadicción y demás vicios existentes.

#### B. El trabajo de los pobres

Los pobres, debido a su falta de educación y capacitación para el trabajo, realizan diversas actividades para ganarse "el pan de cada día", porque su mano de obra es barata por no ser especializada o calificada. Los pobres del país constituyen una enorme reserva de fuerza de trabajo, que se encuentra subocupada y proporciona una variedad efectiva de fuerza de trabajo disponible. " Por fuerza de

[13] Ibid., p. 106

trabajo o capacidad de trabajo entendemos el conjunto de las facultades físicas y mentales que existen en la corporeidad, en la personalidad viva de un ser humano y que él pone en movimiento cuando produce valores de uso de cualquier índole." [14] Los pobres tienen que luchar por su supervivencia constantemente, iniciándose en el trabajo generalmente desde la infancia, porque ya sea que tengan que llevar dinero a su casa o simplemente tengan que sostenerse por lo que no asisten a la escuela. Sus empleos son cambiantes e inestables, de hecho realizan cualquier actividad para sobrevivir.

En el caso de las personas que cuentan con empleo regular, como el caso de los obreros, su salario de subsistencia consiste sólo en la cantidad que se supone que es "necesaria" para comprar alimentos que le ayuden a recuperar las energías que gastan a diario así como lo necesario para producir una nueva generación de trabajadores, "el valor de la fuerza de trabajo es el valor de los medios de subsistencia necesarios para la conservación del poseedor de aquélla." [15], y si quiere ganar más dinero tiene que realizar un trabajo arduo y prolongado a través de las llamadas horas extras.

" La pobreza hace descender al hombre al nivel de un animal de trabajo que encuentra tedio y mortificación más que realización en su trabajo. Para los pobres el trabajo se convierte en trabajo forzado, el cual niega su humanidad en lugar de afirmarla, y lo único que recibe a cambio de tal degradación es una mezquina

---

[14] Marx, Karl, El Capital, p. 235

satisfacción de sus necesidades más inmediatas, sus necesidades de subsistencia." [16] El sustento de las familias pobres corre a cargo del padre de familia (cuando existe) complementándose este ingreso con el de la madre de familia y de los hijos que se dedican a la realización de algún trabajo ocasional.

Los pobres padecen el desempleo o subempleo, en parte por su falta de capacidad y otro tanto por no tener suerte. Aunque sí existe trabajo para estas personas ¡claro! en su lugar de origen, realizando cada una el trabajo que sabe: agricultura, crianza de animales, elaboración de pan, dulces, ropa, etc., pero precisamente para que no sigan emigrando estas personas hacia las ciudades, en miles, se les debe de arraigar a su tierra mejorando sus condiciones de vida, proporcionándoles educación y capacitación, remunerando justamente su trabajo y no dejarlos a la zaga ni marginados.

### 1.2.3. Los capitalistas y la pobreza.

Podemos describir al capitalista como aquella persona que posee cierta cantidad de dinero, el que invierte en algún negocio, empresa o industria, con el fin de obtener ganancias, con el afán de enriquecerse, de hacer del dinero más dinero, incrementando constantemente su capital.

El pobre, a causa de su falta de educación y capacitación pone lo único que le pertenece a la disposición del capitalista. ¿ y que

[15] Ibid., p. 207

[16] Serrón, Luis A., Escasez....., p. 46

es lo que posee?, pues su fuerza de trabajo, la que vende por un día, un mes o algún tiempo más. El capitalista posee los medios de producción como son: materias primas, instrumentos de trabajo, dinero, que aunado a la fuerza de trabajo que ha comprado le producirán diversos objetos que al llevar al mercado serán mercancías y al venderlas obtendrá por ellas un poco más del monto de la inversión que realizó.

El problema de la pobreza ha beneficiado un tanto a los capitalistas, en el sentido de que al encontrarse en esta situación millones de personas, pueden disponer de una variada y "abundante mano de obra barata, pues para satisfacer sus necesidades de mano de obra técnicamente preparada contratan trabajadores poco especializados por bajos salarios, lo que facilita la acumulación de capital. "[17], de ésta manera incrementan sus ganancias enormemente y no se preocupan por los obreros más allá de pagarles un salario, que realmente no compensa el valor que tiene el esfuerzo y la energía que gastan estas personas.

El salario que recibe el obrero pobre no es suficiente para poder cubrir todas sus necesidades básicas adecuadamente, pero sin embargo con éste debe de comprar los productos que lo medio alimenten y nutran para generar nuevamente las energías que gasta al trabajar. Además de alimentarse el padre de familia (que es obrero) debe de procurar los medios de subsistencia de sus hijos, que tal vez también lleguen a ser simplemente obreros. El hecho es que los

[17] González Navarro. Moisés, La pobreza en México, p. 15

poseedores de la fuerza de trabajo, tienen que seguirse perpetuando en el mercado, porque el pobre dueño de su fuerza de trabajo es mortal, por lo tanto, debe de reemplazarse por lo menos con un número igual la fuerza de trabajo que se retirará del mercado a causa de desgaste, accidentes o muerte.

El capitalista vela por sus propios intereses y cuida de que el trabajo se efectue de la mejor manera, con la adecuada utilización de los medios de producción. El producto obtenido sigue siendo propiedad del capitalista, aunque el trabajador haya dejado en él sus energías y parte de su ser, "el mantenimiento diario de la fuerza de trabajo sólo cuesta media jornada laboral (para el capitalista) pese a que la fuerza de trabajo pueda operar o trabajar durante un día entero, y el hecho, por ende, de que el valor creado por el uso de aquella durante un día sea dos veces mayor que el valor diario de la misma, constituye una suerte extraordinaria para el comprador, pero en absoluto una injusticia en perjuicio del vendedor." [18]

La persona de escasos recursos, después de haber contribuido con su trabajo a la fabricación de algún producto, éste no le pertenece, porque el dueño del mismo sigue siendo el capitalista. Al salir el pobre de su trabajo se convierte en usuario o consumidor de artículos que él mismo ha fabricado. La situación es que al consumir tanto productos básicos como secundarios, pagará por ellos un valor mayor en comparación con el costo de su producción, y esta ganancia que el

[18] Marx, Karl, El capital, p.235

capitalista vuelve a obtener en este caso del pobre, va a parar a sus bolsillos.

Otra cuestión importante es que vivimos dentro de una economía de consumo, que tiene éxito por la publicidad que se le hace a los productos que se incorporan constantemente y que existen en el mercado, transformándose estos productos poco a poco en necesidades creadas por el impacto publicitario, en otras palabras, las personas caen una y otra vez en las garras del capitalista que trata de despojarlas de lo poco que poseen para seguir enriqueciéndose, por lo que los capitalistas seguirán haciendo lo suyo, para mantener esta situación que beneficia sus intereses.

#### 1.2.4. La intervención de la administración pública en la pobreza de México

La pobreza en México es un problema sobre el que han trabajado la administración pública, instituciones de carácter privado y organismos internacionales desde hace ya muchos años, para paliar sus efectos en los millones de personas que la padecen. Aunque nuestro país ha ido progresando poco a poco en diversos aspectos, la pobreza no ha sido abatida y persisten aún graves problemas. Cada país de hecho debe de ser responsable de garantizar a los pobres que vivan dentro de sus fronteras, el suministro de los alimentos que requieran a precios razonables y de brindarles asistencia pública; más como se puede ver en la realidad, la situación es muy distinta.

Con base en la situación que en la realidad se vive en nuestro país respecto a la pobreza, se puede afirmar que la razón de que hayan surgido diversas instituciones que han tratado de proporcionar bienestar a los pobres, ha ido en función de la importancia que éstos tienen como poseedores de la fuerza de trabajo, como votantes o por el simple hecho de evitar que sus manifestaciones de descontento puedan llegar a atrofiar el desarrollo del sistema en que vivimos.

En nuestro país encontramos una tradición caritativa de cerca de tres siglos y medio, dentro de la que se han construido hospitales, escuelas, casas de cuna, asilos, etc. Pero con el correr del tiempo y los diversos acontecimientos como el movimiento de Independencia, la Reforma y la Revolución, que se vivió en México, la beneficencia sufrió muchos cambios. Los institutos de beneficencia que ayudaban a las personas necesitadas trabajaban con fondos de carácter privado en su mayoría, pero poco a poco fue disminuyendo la labor de este conjunto de institutos porque, al igual que en otros países, en México se pensaba que la caridad legal en lugar de beneficiar a la disminución de la pobreza multiplicaba las causas de la miseria como: la pereza, los vicios y la ignorancia.

A raíz de esta situación el Estado tomó las riendas de la beneficencia pública y sustituyó a la de origen privado en gran parte.

Una Institución de beneficencia pública que fue fundada por el entonces Presidente de la República Benito Juárez, el primero de mayo de 1861 y que se encuentra funcionando hoy en día es la Lotería Nacional para la Asistencia Pública. Posteriormente encontramos la inauguración del Hospital General el 5 de febrero de 1905, durante la que "el gobierno declaró que la beneficencia no era función primordial del estado; pero dado que las instituciones privadas eran insuficientes para remediar las penas de los desvalidos...había decidido destinar a ese fin parte de las rentas públicas..."[19]

La Constitución de 1917, contiene los fundamentos del Estado interventor, en los artículos 25, 26 y 28 básicamente. A partir de 1934, con el Presidente Lázaro Cárdenas, se inicia la formación del Estado de bienestar, con la creación de Empresas paraestatales. De 1940 a 1982, se consolida el estado de bienestar, dentro de este periodo, se creó el IMSS (1943), el Centro Médico Nacional (1963) y el INFONAVIT (1972), entre otras.

Dentro de las acciones administrativas encontramos que el gobierno ha proporcionado financiamiento de viviendas a través de organismos como: INFONAVIT y FOVISSSTE, para personas de escasos recursos, la legalización de terrenos invadidos, subsidios del gobierno a la tortilla, leche, maíz, sorgo y oleaginosas, y en época de temporada pescados y mariscos; la Conasupo y Liconsa se crearon con el fin de ofrecer a la población a precios de garantía los productos de primera necesidad. Los subsidios concedidos a los

[19] González Navarro, Moisés, La pobreza....., p. 84 y 85

pobres se proporcionan a través de las instituciones de gobierno de índole paternalista, pero no logran amortiguar el impacto que los problemas económicos del país causan en el poder adquisitivo del pobre.

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), fue creado en 1973, para impulsar el crecimiento y elevar el nivel de vida de los pobres con la realización de diversas obras; la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creado por el Presidente en turno José López Portillo, para atender los aspectos de alimentación, educación, salud y vivienda; así como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), para lograr la autosuficiencia alimentaria del país. Se considera que a partir de 1982, el estado de bienestar, empieza a ser objeto de disolución.

Actualmente encontramos las diversas acciones que realiza el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que fue puesto en marcha en diciembre de 1988, por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, para erradicar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, en aspectos de salud, educación, vivienda, alimentación y abasto y servicios públicos, que sera el objeto de análisis de este estudio.

La pobreza sigue constituyendo un gran reto día con día para el gobierno y su administración, por los rezagos que existen, porque el incremento de la población continua acumulando nuevas demandas y

necesidades. Si la población que vive en situación de pobreza se deja llevar solamente por su destino y no hace nada por sí misma para salir de su situación, por más esfuerzos reales que se hagan por ayudarles no se podrá aminorar el problema, porque la gran parte de las personas, tal parece que aceptan su desgracia como viene o se conforman con la vida que les ha tocado vivir y se dejan arrastrar por los vicios de la pobreza y muy pocos son los que hacen todo lo que está en sus manos para progresar y tener un mejor futuro.

Actualmente en nuestro país se encuentra funcionando el PRONASOL, que pretende erradicar la pobreza de México, lo que es difícil que se logre en un sexenio, ya que en muchos años no se ha podido combatir además de que se necesitan movilizar recursos monetarios enormes y dejar de lado los intereses privados que existen.

Ante este problema tan complejo que no se ha podido erradicar del país, el gobierno a través de su administración pública crea instituciones y programas para administrar la pobreza como un problema social para evitar que pueda llegar a afectar la estabilidad política del país.

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), nació dentro del presente sexenio de gobierno presidencial, por lo que se considera joven y nuevo, más sin embargo aunque posee algunas características muy peculiares, ha retomado varios de los planteamientos y objetivos de los Programas siguientes: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), el Programa de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y un tanto del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). De tal forma estos programas son considerados como los antecesores del PRONASOL.

El PIDER, estuvo presente en el gobierno de Luis Echeverría Alvarez a partir de 1973, para dar impulso al crecimiento del sector agropecuario y para elevar el nivel de vida de la población pobre marginada. El COPLAMAR se creó en 1977 a través de un Acuerdo del entonces Presidente José López Portillo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero y que entró en vigor al día siguiente, con el objeto de atender las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados del campo y la ciudad. El SAM al igual que el COPLAMAR se creó durante el régimen del Presidente José López Portillo, con el objeto de lograr la autosuficiencia alimentaria para la población.

Con cada uno de estos programas se pretendió mejorar la situación de vida de los mexicanos indigentes, sin embargo por una u otra situación no se tuvieron logros importantes, es decir que a nivel nacional los resultados no modificaron la situación de pobreza en que vivían miles de mexicanos, pero sí valía bien la pena rescatar algunas de las metas, actualizarlas y darles una nueva imagen. "El Gobierno de la República ha recuperado también en Solidaridad lo valioso de las experiencias obtenidas en anteriores programas productivos y de bienestar, tales como el....(PIDER) y .....(COPLAMAR)."[1]

El PRONASOL retomó lo positivo de los programas ya mencionados, pero les ha dado una nueva imagen y se les ha adicionado un número mayor de recursos humanos, materiales, financieros, y una meta ambiciosa como es: la erradicación de la pobreza extrema que hay en el país, constituyéndose ésta en la justificación de su creación. Aún cuando el PRONASOL a tomado las experiencias del PIDER y COPLAMAR, se distingue de ellos por lo siguiente: "Primero, respeta la voluntad de las comunidades, es decir reconoce sus propias formas de organización, las alienta y las promueve. Segundo, tiene un claro sentido democrático, porque al motivar la participación y la organización colectiva, así como la concertación entre los grupos, fomenta la toma de decisiones y la ejecución de las acciones por parte de la comunidad. Tercero, enfatiza la corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. Por último, estos mismos factores propician la transparencia y honestidad en el manejo de los

[1] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 26

recursos." [2] Respecto al SAM, PRONASOL pretende el logro de propósitos semejante en materia de alimentación.

Enseguida, se presentan los aspectos más importantes de cada uno de estos programas considerados antecesores del PRONASOL, de acuerdo con lo que aquí nos interesa estudiar, respecto a los satisfactores básicos de alimentación, educación, salud y vivienda, que constituyen necesidades que la población mexicana aún no ve satisfechas.

## 2.1. Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)

### Origen

En el período ejercido por Luis Echeverría Álvarez como Presidente de México se le dió gran prioridad al sector agropecuario, de tal manera que en el año de 1973 se "determinó la creación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural\* para ser aplicado a las regiones marginadas del país." [3] Este se inició como un programa de inversiones a gran escala para ejecutar proyectos locales en algunas de las zonas más pobres de México. A cambio de las inversiones que realizaron en las zonas rurales para beneficio de las comunidades se pidió la participación de los habitantes en la planificación y ejecución de proyectos diversos, convirtiéndose la participación con mano de obra de los beneficiarios en los trabajos

\* El nombre original "Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural" fué reemplazado posteriormente por el de Programa Integral para el Desarrollo Rural.

[2] "Documento presentado en el Taller de Intercambio de Experiencias sobre el Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe", junio 1991, p. 4

[3] Echeverría Álvarez, Luis, "Tercer Informe de Gobierno", p. 22

realizados en una característica propia del PIDER.

En el PIDER se encuentra el antecedente más claro de la idea del combate a la pobreza extrema y de la participación de la sociedad en la realización de los proyectos. El PIDER fue un programa "coordinador de las inversiones públicas en el medio rural y cuya dirección fue ubicada en la Secretaría de la Presidencia, en la Dirección General de Inversiones Públicas. Posteriormente, a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la coordinación del Programa se realizó desde esa Secretaría de Estado." [4] También en la operación del PIDER intervinieron la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria y los gobiernos de las entidades federativas.

#### Objetivos

El PIDER tuvo como objetivo principal, llevar desarrollo económico y social a las poblaciones rurales del país, con la puesta en marcha de varios proyectos productivos, que las dotaran de las obras y servicios necesarios. Buscó proporcionar empleo permanente y mejorar la remuneración de la fuerza de trabajo de esas regiones, para arraigar a los campesinos a sus lugares de origen y evitar la migración hacia las ciudades, elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado para que los habitantes de estas regiones tuvieran

[4] Córdova Alveláis, Federico, "Pider: abuelo de Pronasol", p. IV

acceso a mejores niveles de bienestar y alimentación. Pretendía también una distribución más equitativa del producto social, mayor equidad en el crecimiento y el aprovechamiento de los recursos naturales.

#### Acciones Realizadas

El PIDER, fue un programa gubernamental cuya operación consistió en la aportación de recursos para diversos proyectos productivos y en la coordinación de los mismos para generar empleo en el campo, incrementar la producción de los artículos esenciales de consumo y generar un excedente que pudiera ser exportable. Se aprovecharon los recursos naturales disponibles así como la fuerza de trabajo local para la construcción de caminos, obras de riego, plantas agroindustriales, bordos y escuelas. El PIDER se extendió en el país a través de algunas regiones pertenecientes a cada una de las entidades federativas, con obras y programas de servicio, como los siguientes Proyectos Productivos: Obras de riego, el Programa de Fomento Pecuario, el Programa de Desarrollo Frutícola (para creación y mejoramiento de huertos), el Programa de Conservación del suelo y el agua y el Programa para la habilitación de tierras. Con la operación de los proyectos de tipo productivo, se esperaba "contribuir directamente a incrementar la producción de cereales, leguminosas y oleaginosas, raíces feculentas, legumbres, frutas y diversos bienes de origen animal..."[5] De manera indirecta el PIDER también contribuyó al incremento de la producción pesquera a través

[5] Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, Sistema Alimentario Mexicano, 7 de mayo de 1980, p. 2

de sus diversos programas de servicios.

Fue importante su colaboración con acciones tendientes a proporcionar un acceso más fácil de la población rural a la educación, la salud y el bienestar en general. Respecto a las obras de bienestar social, a través del PIDER, se dotó también de agua potable, luz eléctrica, aulas, casas, centros de salud y programas de educación nutricional al medio rural. Si bien estos logros fueron parciales, el PIDER dejó huellas importantes, puesto que se han retomado actualmente en Pronasol algunas de sus características para continuar con el combate a la pobreza.

## 2.2. Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, de Presidencia de la República - COPLAMAR

### Origen

El Acuerdo que dió origen a la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, fué expedido por el Presidente de la República en turno José López Portillo el 17 de enero de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año, entrando en vigor al día siguiente. Con la creación de esta unidad se proporcionaría atención a las zonas deprimidas y a los grupos marginados del campo y la ciudad, principalmente a las comunidades y grupos humanos que estuvieran rezagados del sistema económico, social y político del país, esto es, a aquellos a los que aún no llegaban los beneficios del desarrollo.

## Objetivos

Su función consistía en: "estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país..."[6]; para que los habitantes más pobres de México tuvieran acceso a los mínimos de bienestar de: alimentación, educación, salud y vivienda, para que en el año 2000 la población gozará de un mínimo nivel de bienestar. La Coordinación debía conocer el grado en que los grupos pobres de la población satisfacían sus necesidades esenciales y determinar entonces así el esfuerzo a realizar para lograr mejorar su situación.

## Acciones Realizadas

En base a los estudios que realizó COPLAMAR, acerca de la situación en que vivía la población marginada del país y de sus necesidades prioritarias, se elaboraron una serie de programas que cubrieron los aspectos, de educación, alimentación, vivienda y salud, que llevarían a la práctica ayuda y desarrollo a las diversas zonas marginadas. La Coordinación estableció una serie de programas con dependencias del sector central de la Administración Pública Federal y con los ejecutivos de

[6] Legislación y Documentos Básicos (1976-1982), Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 334

entidades de la República, por instrucciones del Presidente de México en turno para el mejor cumplimiento de los programas aprobados.

Dentro de estos programas integrados para el desarrollo de los estratos más pobres de la población se encuentran el: "IMSS-COPLAMAR, para el establecimiento de servicios de salud en el mercado rural; CONASUPO-COPLAMAR de abasto a zonas marginadas; STPS-SARH-COPLAMAR de capacitación y empleo cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas; SAHOP-COPLAMAR para el mejoramiento de la casa rural; SEP-COPLAMAR para establecer un sistema de Casas-Escuela para niños de zonas marginadas y SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos." [7]

#### 2.2.1. Convenios COPLAMAR-Dependencias y Entidades

Convenio que establece el Programa IMSS-COPLAMAR de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria.

Este acto se realizó el 25 de mayo de 1979 entre los titulares del IMSS y COPLAMAR para construir y poner en función 2000 unidades médicas rurales en regiones desatendidas. Este programa tuvo por objeto ampliar la cobertura de los servicios de solidaridad social y la consolidación de un sistema de cooperación comunitaria en beneficio de quienes eran considerados sujetos de solidaridad social (los que carecían de recursos, los que vivían en lugares de difícil acceso, etc.).

[7] Coplamar, Mínimos de Bienestar 1, introducción xv

Convenio para establecer el Sistema CONASUPO-COPLAMAR de abasto a Zonas Marginadas.

La Coordinación firmó con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares el 20 de noviembre de 1979 este convenio, con el objeto de que este Sistema garantizará "el abastecimiento o flujo de productos básicos, principalmente maíz, frijol, azúcar y arroz a los grupos marginados en el medio rural y zonas deprimidas del país, en los volúmenes suficientes, con la oportunidad necesaria y a los precios más bajos posibles, canalizando en forma efectiva una parte substancial de la producción nacional de esos productos para abastecer específicamente a los grupos y zonas mencionadas...."[8]

Quedó claro el compromiso del gobierno de abastecer de alimentos y otros productos básicos (sal, aceite, pastas para sopa, sardina, productos enlatados, detergente, jabón, etc.) a más de cinco mil centros de distribución o tiendas comunitarias en donde la población podría adquirirlos y pagar por ellos un precio razonable. Ambas partes se manifestaron por el establecimiento de este sistema que proviera de los productos básicos y en cantidades suficientes a la población de las áreas rurales del país.

Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo para el Fomento de Recursos Naturales en Zonas Marginadas. STPS-SARH-COPLAMAR.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría [8] COPLAMAR, Memoria de Actividades 1976-1982, p. 35

de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y la Coordinación firmaron el 10 de diciembre de 1979, este programa en donde la Comisión Consultiva del Empleo que coordinaba la STPS daría capacitación y crearía empleos permanentes para los grupos marginados del medio rural, en todos los estados de la República, a través de la organización de Sociedades Cooperativas en las que se realizarían tareas de fomento a los recursos naturales.

Convenio que establece el Programa SAHOP-COPLAMAR para el mejoramiento de la Casa Rural.

El 10 de enero de 1980 la Coordinación y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas establecieron este convenio con el objetivo de mejorar la casa rural y los espacios públicos en las zonas marginadas de acuerdo con las prioridades y necesidades que determinará cada comunidad.

Convenio SEP-COPLAMAR para establecer un Sistema de Casas-Escuela para niños de zonas marginadas.

La Coordinación y la Secretaría de Educación Pública, el 28 de enero de 1980, se comprometieron a establecer a través de este convenio un Sistema de CASAS-ESCUELA, en donde durante el ciclo escolar se ofrecía hospedaje, alimentación y apoyo extraescolar de carácter físico, tecnológico y artístico a niños de 9 a 14 años de edad provenientes de poblados de difícil acceso, de aguda dispersión y de familias que percibían menos del salario mínimo.

Convenio que establece el Programa SAHOP-COPLAMAR de agua potable y caminos para zonas marginadas.

Este convenio se firmó el 10. de febrero de 1980, para proporcionar el servicio de agua potable a habitantes del medio rural y para construir vías de comunicación terrestre en beneficio de las zonas marginadas.

Convenio que establece el Programa SARH-COPLAMAR de Desarrollo Agroindustrial para Zonas Marginadas.

Firmado el 25 de abril de 1980, el convenio tuvo como objeto la elaboración de estudios y proyectos de Desarrollo Agroindustrial, la creación y ampliación de las empresas agroindustriales y la asistencia técnica de las zonas marginadas.

Programa CFE-COPLAMAR de electrificación para Zonas Marginadas del Medio Rural.

Dicho programa se firmó el 22 de abril de 1981 con el objeto de "dotar de energía eléctrica a todas las localidades en las que se hayan establecido Almacenes Regionales del Sistema Conasupo-Coplamar de Abasto a Zonas Marginadas y a las poblaciones que la CFE y COPLAMAR consideren prioritarias, entre aquellas en que existen unidades médicas rurales del Programa IMSS-COPLAMAR y sistemas de agua potable establecidos dentro del Programa SAHOP-COPLAMAR..."(9)

[9] Ibid., p. 194

## 2.2.2. Los Mínimos de Bienestar COPLAMAR

### Alimentación

La alimentación es una necesidad insustituible e ingente, que no puede dejarse para después, ya que de ella depende en mucho el que una comunidad, población o país alcance un desarrollo satisfactorio, esto es en el sentido de que el alimento condiciona la salud; éste es necesario para poder estudiar, da fuerza para trabajar y en fin para realizar cualquier tipo de actividad que en menor o mayor grado implique un desgaste físico o intelectual.

En el país la producción de alimentos se encuentra condicionada por diversas situaciones como es el que se le ha dado mayor importancia al cultivo de productos de exportación que a los cultivos que requiere la población mexicana para su consumo, como es el maíz (alimento predominante en la dieta de la población), frijol (segundo alimento en importancia para la población) y el trigo, pues los cultivos de exportación ocupan gran parte de la superficie de las tierras de riego y utilizan de igual manera la infraestructura e insumos.

Coplamar, a través de los estudios que realizó para determinar la situación prevaleciente en el aspecto de la alimentación, calculó para la población existente en los años de 1975, 1982, 1990 y 2000 un "requerimiento normativo mínimo de 513.5 kgs. de

alimentos/hab/año, lo que resultó en las cantidades totales de alimentos necesarios para satisfacer tal mínimo. No obstante la desigualdad en la distribución de los alimentos vía el mercado, impiden que toda la población alcance realmente tal disponibilidad, puesto que las familias de bajos ingresos consumen volúmenes más reducidos, teniendo un subconsumo respecto al requerimiento mínimo, mientras que los estratos de altos ingresos alcanzan niveles de sobre consumo." [10]

Con el objeto de lograr este mínimo se implementó el Programa CONASUPO-COPLAMAR a partir del 20 de noviembre de 1979, para abastecer a la población de escasos recursos de alimentos básicos, en cantidad, calidad y precio accesible a través de la distribución en los almacenes regionales COPLAMAR-CONASUPO.

Actualmente cuando ya se van a cumplir totalmente los periodos para los que se calculó que la población alcanzaría su mínimo en alimentación, se observa que no se ha logrado tal bienestar para la mayor parte de la población.

### Educación

En nuestro país, a pesar de que la enseñanza primaria es obligatoria constitucionalmente para todos los mexicanos, existen millones de personas que aún no han cursado el mínimo educativo que señala la Constitución y otros

[10] Coplamar, Mínimos de Bienestar 1, p. 38

ordenamientos legales como la Ley Federal de Educación.

La importancia de la educación primaria radica en que ésta es la base para que se puedan realizar estudios más avanzados, porque a través de ella se aprende a leer y escribir, sumando a ello conocimientos tecnológicos, artísticos, operaciones aritméticas elementales y el respeto a los símbolos patrios. La educación es un factor que influye mucho para la obtención de trabajo y para la calidad del mismo, ya que "en la medida que el capitalismo industrial se expande, afecta a diversas capas y clases que son desplazadas de sus actividades tradicionales y que, para competir en mejores condiciones en el mercado de trabajo, requieren de escolarización." [11]

Son diversos los factores que generan el rezago que existe en el rubro de la educación, dentro de éstos encontramos: la no inscripción, la deserción, la existencia de escuelas con grados incompletos o únicos, los grupos en turnos vespertinos que eliminan a un porcentaje importante de alumnos provenientes de los grupos sociales más desfavorecidos, el calendario escolar único pone a muchos alumnos de las áreas rurales en la alternativa de asistir a la escuela o a ciertas faenas agrícolas temporales que constituyen el sosten familiar, anulándose así la posibilidad de continuar sus estudios.

Todas estas situaciones que se ligan a los problemas económicos

[11] Coplamar, Mínimos de Bienestar 3, p. 115

de los alumnos, terminan por dejarlos fuera del sistema educativo. "En efecto, la deserción en muchos casos se debe a las necesidades de trabajo del alumno o a la falta de medios para asistir materialmente a la escuela o a deficiencias nutricionales que disminuyen su rendimiento hasta alejarlo finalmente de las aulas, etc." [12]

Aún cuando la impartición de la educación es constitucionalmente gratuita, implica gastos en materiales escolares, cuotas de recuperación, transportes, etc., que no la hacen tan gratuita, ni alcanzable para numerosos sectores de la población, que apenas si tiene para comer, por lo tanto la pobreza del grupo familiar y la escolaridad que puedan tener los padres llega a limitar en ocasiones las aspiraciones de estudiar de los hijos.

Ante este panorama, COPLAMAR, con el Programa SEP-COPLAMAR creado el 28 de enero de 1980 pretendió apoyar la educación de niños que tuvieran las mínimas posibilidades de realizar estudios primarios, para que la población alcanzará un mínimo educativo. En COPLAMAR se determinó que el "mínimo educativo será la consideración de 10 años de escolaridad." [13] Sin embargo actualmente no se ha logrado cubrir este mínimo, porque continúan prevaleciendo las situaciones que limitan la realización de los estudios primarios.

[12] Coplamar, Mínimos de Bienestar 1, p. 73

[13] Ibid., p.56

## Salud

La salud física con que cuenta la población de un país es de gran importancia, porque si la población goza en general de buena salud, cada persona puede continuar realizando las diversas actividades a que se dedique y así en menor o mayor medida contribuir para que el país prosiga su desarrollo, de lo contrario los problemas de salud afectan de manera importante el desarrollo físico e intelectual de los individuos.

A pesar de la importancia que este rubro tiene, no se ha logrado que toda la población tenga acceso a los servicios de salud y de seguridad social, ya sea porque no están asegurados o porque en donde viven no cuentan con tal servicio. El desarrollo de los servicios de salud aún no es suficiente para abatir las enfermedades previsibles o aquellas cuya causa más común es la pobreza en la que se vive, esto es, el "bajo nivel de vida que supone una deficiente alimentación, vivienda inadecuada y carencia de los más indispensables servicios como son agua potable y drenaje." [14]

La deficiencia alimentaria en edad infantil provoca anemia, desnutrición y avitaminosis que constituyen las principales causas de mortalidad, además de aquellas que bien pueden ser inmunizadas mediante las vacunas como: el sarampión, tosferina, tuberculosis, tifoidea y tétanos.

[14] Coplamar, Mínimos de Bienestar 4, p. 30

La población que no cuenta con el servicio de seguridad social son los trabajadores no asalariados, campesinos, desempleados, indígenas y subempleados; y los beneficiarios de la seguridad social son los trabajadores de fábricas, los trabajadores al servicio del Estado y aquellas personas que pueden pagar la llamada "Continuación Voluntaria del Seguro Obligatorio" a través del pago de una cuota. Existen centros de salud que ofrecen servicios de primeros auxilios mediante el pago por la atención que se brinda.

Dentro de las instituciones de salud está el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Hay empresas descentralizadas que cuentan con servicios médicos como el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ferrocarriles Nacionales de México (FFCC); y en Secretarías de Estado como es la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. Existen instituciones asistenciales como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y las Instituciones Médicas del DDF. "En síntesis, los problemas sanitarios se atienden por tres tipos de instituciones: las asistenciales, financiadas por el Estado y aportaciones de pago de los usuarios; las de seguridad social, con aportaciones del gobierno, patrones y trabajadores; y las privadas, que prestan servicios de salud a cambio de la remuneración correspondiente." [15]

A través de COPLAMAR se pretendió dar solución al problema sanitario de los grupos de bajos recursos y marginados del país con

[15] Coplamar, Mínimos de Bienestar 1, p. 111

el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria IMSS COPLAMAR, creado en mayo 25 de 1979 y que en su momento tuvo como fin establecer y hacer funcionar servicios de salud; dentro de los que se encontraban "servicios médicos, preventivos y curativos, servicios de educación para la salud, orientación nutricional y promoción del saneamiento. Dichos servicios se prestarán mediante la instalación de Unidades Médica Rurales o Urbanas y de Clínicas Hospitalares de Campo en localidades que carecen de servicios médicos...."[16]

Se consideró como el mínimo en salud "el reducir la incidencia de la mortalidad en aquellas enfermedades cuya etiología se vincula de manera estrecha con la pobreza y el desamparo social, como lo son las parasitarias e infecciosas, del aparato respiratorio, anemias, avitaminosis y prenatales." [17] Se puede reflexionar que para que la población mexicana tenga un óptimo nivel de salud debe existir un buen servicio de salud y un excelente mínimo en alimentación y vivienda que colaboren en la reducción de enfermedades.

#### Vivienda

La vivienda es el asiento físico de la familia, en donde crece, se integra y adquiere costumbres. Pero sin embargo hay aún personas que no gozan de este privilegio porque carecen de casa propia y tienen que andar de un lado a otro rentado,

[16] Ibid., p. 101

[17] Coplamar, Mínimos de Bienestar 4, p. 10 y 11

pagando altos costos algunas veces, viviendo en uno o dos cuartos que no son suficientes para los integrantes de la familia y con carencias de servicios necesarios.

"La vivienda es un problema social de primera importancia en nuestro país no sólo por lo que significa en términos de bienestar o higiene, sino por sus numerosas implicaciones y alcances en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida." [18] En el país existe déficit habitacional, por ello es importante planear que las construcciones sean eficientes y absorban las demandas de personas que requieren viviendas. La creación de nuevas viviendas también aumenta la demanda de prestación de servicios como agua potable, drenaje, alumbrado público, escuelas y mercados.

En base a los estudios realizados por Coplamar sobre vivienda, se pretendió diseñar un posible plan de construcción de casa que absorbiera los déficit del pasado y las demandas de habitación de una población que crece más día con día. "Se definió el satisfactor mínimo como una vivienda con espacios suficientes para el tamaño de la familia, construida con materiales adecuados en buen estado de conservación y que cuente con los servicios de agua entubada, drenaje y electricidad." [19]

[18] Coplamar, Mínimos de Bienestar 5, p. 9

[19] Coplamar, Necesidades Esenciales y Estructura Productiva, p.

Sin embargo la población crece continuamente y las viviendas no crecen a igual ritmo, ni son accesibles para todo tipo de personas. Nuestro Distrito Federal ya se encuentra muy saturado en población y viviendas y poco a poco la provincia también se está empezando a poblar, pero con problemas de carencia de servicios públicos.

### 2.3. Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

#### Origen

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se creó durante el régimen del Presidente José López Portillo, fue un Programa con el que se pretendió alcanzar la autosuficiencia alimentaria de la población mexicana, mediante una adecuada distribución de los alimentos y con la disminución de la desigualdad que existía en el ingreso para que su costo fuera accesible a las mayorías.

#### Objetivos

El SAM, tuvo como objetivo principal "la proposición de metas viables y el análisis de medios pertinentes para elevar el consumo alimenticio, desde el incremento en la producción de alimentos básicos, hasta diversos apoyos directos al consumo de las mayorías y el fortalecimiento de una industria de bienes de capital agroalimentario, el impulso a la investigación tecnológica, de

procesados y enriquecimiento de alimentos, con especial énfasis en las necesidades y posibilidades de las pequeñas y medianas empresas." [20]

El SAM tenía que elaborar también programas y acciones que orientaran y desarrollaran el sector alimentario hacia la producción de alimentos básicos en calidad, precio y cantidad para asegurar el consumo de una dieta mínima a la población y en particular a los grupos más vulnerables. Este sistema buscó insertar al sector alimentario en la economía internacional con el fin de garantizar la soberanía nacional, asegurando el abasto alimenticio del país y relacionándolo con su situación energética.

#### Acciones Realizadas

A través de los estudios que el SAM realizó, se dejó ver la importancia de apoyar la agricultura, la ganadería y la pesca, y se trató de realizar "un gran esfuerzo nacional, compartiendo riesgos con los campesinos, para lograr la autosuficiencia nacional en cada uno de los subsistemas clave de la alimentación: granos, oleaginosas, frutas, verduras, carne, pescado, leche y huevos." [21]

El SAM contó con programas de apoyo y fomento a la producción y distribución adecuada de los alimentos básicos como el Programa de Productos Básicos para garantizar el abasto suficiente y oportuno

[20] Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 363

[21] Ibid., p. 364

de alimentos con la coordinación del Estado, comerciantes e industriales; con las filiales de CONASUPO y; con el Sistema CONASUPO-COPLAMAR, todo ello con el fin de incrementar la disponibilidad de alimentos para lograr en un mediano plazo una dieta mínima promedio para toda la población.

El SAM realizó encuestas rurales y urbanas para identificar las necesidades alimenticias de cada uno de los grupos (urbano y rural) en las distintas zonas del país, teniendo como resultado una Población Objetivo Preferente en las áreas rurales y otra en las áreas urbanas con una alta proporción de población infantil. En base a esto se definieron canastas básicas recomendables que permitirían cubrir los mínimos de alimentación aceptables. La canasta básica pretendía ser un satisfactor de las necesidades alimenticias de las mayorías. Los alimentos agrupados de acuerdo con su índice de consumo dentro de la CANASTA BASICA RECOMENDABLE para la Población Objetivo se establecieron de la siguiente manera:

\*Superbásicos (de mayor frecuencia)

Jitomate

Frijol

Cebolla

Chile fresco

Azúcar morena

Maíz en grano

Pasta para sopas  
Manteca de puerco  
Arroz  
Café tostado y molido  
Huevo  
Raíces feculentas  
Carne de res  
Aceite vegetal  
Pan dulce  
Pan blanco  
Leche bronca  
Platano tabasco  
Galletas

\*Básicos (de frecuencia intermedia)

Tortilla de maíz  
Carne de puerco  
Carne de aves  
Queso fresco  
Chocolate, cacao, té  
Otros tipos de leche

\*Complementarios (de baja frecuencia)

Limón  
Manzana  
Aguacate

Harina de trigo

Pescados y mariscos secos y envasados

Mantequilla

Crema

Lechuga

Zanahoria

Se requería que además de producir y distribuir estos alimentos en la cantidad, calidad y precio adecuado a la demanda de la población, que los consumidores cubrieran con ellos sus necesidades alimenticias y se identificaran con estos como satisfactores reales, porque el "efecto de la publicidad comercial....ha impuesto distorsiones empobrecedoras a los hábitos alimentarios nacionales, a los que no escapa la población de escasos recursos." [22] La subalimentación es esencialmente un problema de pobreza, porque no se pueden comprar los alimentos en la medida en que lo requiere una buena dieta alimentaria.

\* Ordenado de acuerdo a la frecuencia de consumo de las familias, tomado de Legislación y Documentos Básicos 1976-1982, p.88 y 89  
[22] Legislación y Documentos Básicos 1976-1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, T. III, p. 92

## CAPITULO III

### LA SITUACION DE LA POBREZA EN MEXICO

#### 3.1. Un panorama de la crisis económica del Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

Nuestro país ha pasado por diversas crisis económicas y políticas que en mayor o menor medida le han causado estragos. Las crisis económicas pueden ser originadas por factores internos: mala administración de los recursos, corrupción, falta de tecnología propia y endeudamiento externo, o por factores externos, esto es, que los problemas financieros de los países industrializados repercutan directamente en los países subdesarrollados. Dentro de estos momentos difíciles para el país, se han dado las especulaciones que grupos e inversionistas realizan para incrementar su fortuna sin importarles el destino del país, como dice el dicho: "en río revuelto ganancia de pescadores". Mientras que la que sufre las consecuencias más duras de la crisis es la población pobre del país, que siente como su poder adquisitivo se reduce día a día.

Aquí nos interesa comprender la gestación de una crisis que se empezó a manifestar a fines del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, que se agudizó con José López Portillo en el mes de "junio de 1981 (que) marca el inicio de ahora sí, la peor crisis que haya vivido el

México moderno." [1] A causa de que la sobreproducción mundial del petróleo provocó una baja en el precio del barril de crudo a través del cual se movía nuestra economía. De tal manera que le tocó al gobierno de Miguel de la Madrid encarar la situación de crisis económica y política del país que sus antecesores le heredaron.

### 3.1.1. Antecedentes de la crisis de 1982

Los antecedentes de la crisis que estuvo presente en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se pueden encontrar desde antes de que finalizara el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, que se caracterizó por presentar una gran inflación, una gran deuda externa, devaluación, pérdida de legitimidad y por una población golpeada por sus efectos. Los síntomas antes mencionados pasaron directamente a la administración que iniciaba José López Portillo quien a través del petróleo promovió un crecimiento que generara recursos financieros frescos que resolvieran los problemas existentes en ese momento, lograndose una gran recuperación, sin embargo al final de su periodo presidencial, el país volvió a caer en una crisis económica y política.

La causa fue la baja en el precio del petróleo y de otros productos como: el café, el algodón, el camarón, la plata y el plomo, provocandose nuevamente mayor inflación, devaluación, desequilibrios en la balanza de pagos, incremento de la deuda externa, déficit del gasto público y la obligada nacionalización de la banca. En resumen

[1] Coord. Mirón Lince, Rosa María, La Evolución del Estado Mexicano, p. 223

una serie de dificultades tanto de origen interno como externo precipitaron la crisis de México en 1982, quedando a la tarea del gobierno de Miguel de la Madrid el enfrentamiento y posible solución a estos problemas.

#### A. Factores internos

México a pasado por momentos económicos difíciles, pero sólo retomaremos algunos aspectos importantes que acontecieron a partir de 1976. Encontramos que el peso se devaluó en agosto de dicho año y que el gobierno de Luis Echeverría Álvarez entregaba al Presidente electo José López Portillo al país en una situación económica difícil.

López Portillo para dar solución a los problemas heredados de la administración de Luis Echeverría, confió en nuestras reservas petroleras y las utilizó como aval para allegarse de recursos y hechar a andar nuevamente la economía mexicana. "El endeudamiento externo, la explotación intensiva del petróleo y la compresión de los salarios se convirtieron en los ejes estratégicos de la política económica de José López Portillo." [2] Se crearon empleos, con la existencia de más empleo se generó una mayor demanda de productos a los que no pudo responder la planta productiva nacional y hubo entonces necesidad de comprar productos del extranjero para satisfacer la demanda, dandose así una enorme salida de divisas del país.

[2] Álvarez, Alejandro, La crisis global del capitalismo en México (1968-1985), p. 83

A través de estas medidas, la economía mexicana inició su rápida recuperación, obteniendo un crecimiento económico importante en tanto que los países desarrollados iniciaban una fuerte recesión. Sin embargo en los años de 1981 y 1982 la economía del país daría un enorme giro, para caer nuevamente en problemas de devaluación, inflación y de rebazamiento de los límites de su potencial productivo.

En junio de 1981 se produjo un acontecimiento que repercutió gravemente en la balanza de pagos y marcó "el inicio del desenlace de la crisis: el precio internacional del petróleo cayó aproximadamente 10%." [3] La caída del precio del petróleo provocó estragos importantes en la economía mexicana, porque este se había constituido en la base para que México fuera sujeto de crédito, para la entrada de divisas al país, para atraer inversiones, en fin en el engranaje que por el momento movía nuestra economía.

Con tal situación México dejó ver su alto grado de dependencia en lo financiero, tecnológico y comercial, porque no existía una infraestructura productiva sólida. Fue evidente una devaluación que dió impulso a la dolarización de los depósitos bancarios, dando paso a la especulación y a la fuga de capitales. "Las clases medias y las más privilegiadas buscaron resguardar y elevar el valor de sus ahorros convirtiendolos en moneda extranjera, contribuyendo así a la descapitalización del país." [4]

[3] Las Razones y las Obras, gobierno de Miguel de la Madrid, primer año, p.16

[4] Ibid., p.16

A causa de la descapitalización del país, las reservas internacionales con que contaba el Banco de México, se redujeron a tal grado que no pudo responder ya a la demanda de divisas que existía. Los problemas de la balanza de pagos se agudizaron debido a la fuga de capitales y para tratar de equilibrarla se limitaron las importaciones y las exportaciones se financiaron con subsidios. Ante esta situación el gobierno se vió en la necesidad de controlar los cambios pues las reservas de divisas del Banco de México prácticamente estaban desapareciendo. Las actividades productivas del país se vieron obstruidas por la escasez de dólares y por el precio elevado de éstos, las importaciones de todo tipo, pero en especial de materias primas y refacciones disminuyeron notablemente.

Algunas medidas para enfrentar la crisis y tener más liquidez de recursos fue un aumento en los bienes e insumos básicos de su costo al 100% el 10. de agosto de 1981, porque así disminuirían los subsidios que el gobierno hacía y el déficit del sector público se reduciría. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México anunciaron que los depósitos bancarios en moneda extranjera a partir del 12 de agosto del mismo año a su vencimiento se pagarían en pesos porque las importaciones excesivas y la fuga de capitales había dejado sin divisas al Banco de México para pagar esos depósitos en moneda extranjera.

Con estas medidas el gobierno se ganó la desconfianza de la

población y el disgusto de los ahorradores ante el sistema bancario y ante él. "La crisis económica minaba la credibilidad en el gobierno y se cuestionaba severamente la aptitud del Estado mexicano para manejar la economía nacional, con la agravante de que ésto sucedía poco antes de que se diera el cambio de gobierno." [5]

El 10. de septiembre de 1982, el Presidente José López Portillo decretó la Nacionalización de la Banca Privada y el establecimiento de un control generalizado de cambios, declarando a ésta como la responsable de la gravedad de la crisis, ya que a través de ella se dió la fuga de capitales. De esta manera el Estado recuperó su fuerza como institución, se hizo de recursos y terminó un tanto con el poder que había alcanzado el sector bancario en el financiamiento público.

La manifestación de los empresarios ante esta decisión no se dejó esperar, aún cuando no obtuvieron resultados satisfactorios, y el grado de inseguridad e incertidumbre en la propiedad privada redujo la inversión. "Tocaría, pues al nuevo gobierno asumir la nada fácil tarea de conciliar con energía los intereses gubernamentales con los de los sectores afectados por estas medidas, y consolidar la confianza de los usuarios del servicio bancario nacional, además de ofrecer soluciones a la crisis en las que pudiera creer toda la sociedad." [6]

[5] Ibid., p. 19

[6] Ibid., p. 23

## B. Factores externos

Después del gobierno de Luis Echeverría, la situación que vivía el país era de gran descontento hacia el gobierno, de carencias e inflación, y por si fuera poco la imagen del país internacionalmente era de desprestigio y se rumoraba sobre la estabilidad política del país, por lo que disminuyeron las inversiones, la banca extranjera suspendió a México sus préstamos y los organismos financieros internacionales entre ellos el Fondo Monetario Internacional, suspendieron los apoyos crediticios al país, factor que influyó para la devaluación de agosto de 1976 (donde se perdió la paridad 12.50) y para la agudización de la crisis que se daría en el mismo año.

La tarea que tenía que realizar López Portillo, era intentar el restablecimiento de las relaciones del gobierno con los grupos de la iniciativa privada que Echeverría enfrentó y con los organismos financieros internacionales, ya que éstos constituyeron una parte muy importante para el impulso del desarrollo en el país. De tal manera que López Portillo aprovechó la buena cotización del petróleo y la abundancia que existía para realizar transacciones y obtener préstamos del exterior dándose una recuperación franca del país, así las cosas seguían un curso no muy óptimo pero mejorable.

La situación de México marchaba bien, sólo que la administración de López Portillo decidió realizar una política internacional opuesta a la norteamericana, porque confiaba en el determinado poder que le

otorgaba el petróleo al país, por ejemplo: mientras Estados Unidos quería mantener dictadores en Nicaragua, México se manifestó en favor del cambio; en 1977, México estaba a favor de la soberanía panameña sobre el Canal de Panamá y Estados Unidos mantenía tropas militares en dicho país; México fomentó con Cuba relaciones en tanto que Estados Unidos proponía un bloqueo económico y aislamiento para ésta. "Pero las cosas llegaron al climax cuando después de años de políticas exteriores definitivamente opuestas, en febrero de 1982, en Managua el gobierno de México y Francia propusieron de manera conjunta un plan de paz para la convulsionada República de El Salvador. Y si en relación a Cuba, Nicaragua y Panamá la diplomacia mexicana fue exitosa, en este caso no. Los Estados Unidos reaccionaron en forma violenta y acusaron a México de inmiscuirse descaradamente en los asuntos internos de El Salvador." [7]

Con el cambio de poder en Estados Unidos, México se vio sometido a presiones internacionales como: el repatriamiento de los mexicanos que trabajaban allí, Estados Unidos excluyó a nuestro país del grupo de países con preferencias en la importación de bienes e impuso aranceles a las exportaciones mexicanas, resultando de todo esto fuertes pérdidas económicas para México. Sin embargo el petróleo le permitió a nuestro país una movilidad real en política internacional, sobre todo con Estados Unidos, por la interdependencia existente entre ambos países, pero cuando bajo el precio internacional del petróleo, el de algunos minerales y el de productos agrícolas de exportaciones mexicanas, el

[7] Coord. Mirón Lince, Rosa María, La Evolución del Estado Mexicano, p. 219 y 220

poder negociador de México se desgastó, y su fuente de divisas disminuyó, por lo que Estados Unidos recuperó la supremacía sobre México para continuar influyendo en su política externa económica.

El peso mexicano sufrió otra devaluación en febrero de 1982, había desequilibrios en la balanza de pagos, déficit del sector público y fuga de capitales, que afectaron las expectativas del público inversionista.

En estas fechas, la situación de los países industrializados se complicó, porque entraron en un proceso de recesión de su economía y comercio, sufrieron reducción en la tasa anual de crecimiento de su PIB, sufrieron devaluación en sus monedas y disminución en sus importaciones afectando a México. Para financiar sus propios déficit internos aumentaron sus tasas de interés, lo que afecto a México por tener contratada la mayor parte de su deuda a tasas variables, porque se incrementaron los pagos por servicio de la misma. Los países desarrollados a causa de la situación por la que atravesaban, "hacían el crédito escaso y caro, ya que no estaban tan dispuestos como en el pasado a seguir prestando fondos al país, por el ambiente de creciente incertidumbre que imperaba en él." [8]

Estados Unidos ofrecía altas tasas de interés, lo que era muy atractivo para algunos grupos económicos fuertes de México que querían duplicar su fortuna, cambiaron su dinero a dólares y lo depositaron en Bancos del extranjero y la política de irrestricta

[8] Las Razones y las Obras, gobierno de Miguel de la Madrid, primer año, p. 18

libertad cambiaria ayudó a la descapitalización del país. La fuga de capitales ocasionó que la balanza de pagos entrara nuevamente en crisis a fines de 1982. Sumándose a toda esta situación el decreto que en 1982 emitió el gobierno para Nacionalizar la Banca Privada, fomentando con esto aún más la desconfianza que existía sobre la estabilidad del país y del gobierno.

La situación económica del país a fines de 1982 era difícil y al nuevo gobierno le tocaría realizar la tarea de reconciliar las relaciones con los sectores privados nacionales y extranjeros a través de concesiones para atraer inversiones importantes al país.

### 3.1.2. La crisis de 1982

Como ya hemos presentado, la crisis fue originada principalmente por factores de origen interno, pero también hicieron lo propio factores externos, de tal manera que sería a Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de México en el sexenio 1982-1988, a quien le tocaría administrar y tratar de aminorar los estragos de la crisis económica sobre los diversos sectores de la población.

El inicio de la calificada peor crisis económica que ha vivido México, se marca con fecha junio de 1981, cuando "como resultado de la sobreproducción mundial de hidrocarburos, Jorge Díaz Serrano

entonces Director de PEMEX, anunció sin mucho formalismo la reducción del precio del barril de crudo. "[9] Ante esta situación sobresalieron inmediatamente los desequilibrios económicos del país que se trataron de cubrir con la euforia petrolera.

Disminuyeron los ingresos al país por concepto de exportaciones, se redujo el producto nacional, la tasa de inflación fue del 100 por ciento, hubo gran desempleo, déficit del sector público, déficit en la balanza de pagos y elevación de la deuda externa, todos estos problemas restarian al Poder Ejecutivo consenso. "Durante 1982, la economía mexicana sufrió una rápida transición del "boom" petrolero a una crisis financiera de tal magnitud, que los expertos coinciden en referirse a ella como la más grave crisis económica de la historia moderna de México, o también, como una crisis profunda y estructural." [10]

Estos sucesos ocurrieron justamente en el marco de la sucesión preidencial y, como la iniciativa privada se vio afectada en gran medida por las decisiones que tomó José López Portillo al finalizar su gobierno, ésta trataba de vender su apoyo al Presidente electo a cambio de que rectificara la política económica que había seguido su antecesor y de ciertas concesiones.

Ante un panorama desolador con tensiones y conflictos económicos y políticos, Miguel de la Madrid, tomó posesión del poder el 1o. de diciembre de 1982. De la Madrid recibe en las condiciones siguientes

[9] Coord. Miron Lince, Rosa María, La Evolución del ...., p. 222  
[10] Alvarez, Alejandro, La crisis global del ...., p. 81

al país: " 1) Inflación de casi el cien por ciento; 2) Déficit sin precedente del sector público; 3) Carencia de ahorro para financiar su propia inversión; 4) ...rezago de tarifas y los precios públicos; 5) Debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos; 6) Crecimiento cero." [11]

Al inicio de su gobierno, presentó tres propuestas básicas que surgieron de su campaña presidencial, para hacer frente a la crisis económica y política que se vivía. "Como planteamiento estratégico una propuesta de modernización, frente a la crisis económica, un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y un Plan Nacional de Desarrollo (PND); frente a la coyuntura política un programa de recuperación del consenso." [12] Se tenía que abatir las causas de la inflación, fomentar el empleo, aminorar el impacto de la crisis sobre las mayorías y superar los problemas financieros.

En el PIRE, Miguel de la Madrid, señalaba las líneas estratégicas de su gobierno para hacer frente a la crisis y distribuir los costos sociales de ésta a través de: "disminución del crecimiento del gasto público; protección al empleo; continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad; reforzamiento de las normas que aseguran disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado; protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos; aumento de los ingresos públicos;

[11] De la Madrid Hurtado, Miguel, "Discurso de toma de posesión", diciembre de 1982

[12] Coord. González Casanova, Pablo, México ante la crisis, p. 410

canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado, reestructuración de la Administración Pública Federal; y actuar bajo el principio de rectoría del Estado y dentro del régimen de economía mixta que consagra la Constitución General de la República." [13]

Con la puesta en marcha de algunas de estas medidas se controló un tanto la inflación, se sanearon las finanzas públicas, se lograron conciliar y entablar negociaciones comerciales con el exterior, se reconstituyeron poco a poco los recursos internacionales del Banco de México, se obtuvieron nuevos créditos externos, se renegoció la deuda externa, se restableció un nuevo pacto social, se fomentó y apoyó a la planta productiva (industria privada) como impulsora de desarrollo y productora de empleo y se buscó atraer a los inversionistas privados. Sin embargo la población continuaba siendo golpeada con la disminución del poder adquisitivo de su salario, que no le alcanzaba ni para satisfacer los mínimos de bienestar requeridos principalmente en alimentación y vivienda.

En realidad las mayorías como apoyo principal que es buscado por los aspirantes a algún cargo público a lo largo del tiempo no han saboreado los beneficios del desarrollo paulatino que ha logrado el país, antes al contrario siempre resultan ser los más afectados, y los que tal vez jamás verán satisfechas por sus

[13] Avances en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 1983, p.37

necesidades vitales.

### 3.2. Los efectos de la crisis económica sobre la población

La crisis económica por la que atravesó México durante el gobierno de Miguel de la Madrid afectó a los sectores de la población, a unos en menor y a otros en mayor grado, pero sin lugar a dudas los que pagaron el mayor costo social de la crisis fueron: los grupos de escasos recursos, los que se encuentran marginados y los que viven en las zonas rurales. Este tipo de población que escasamente ha alcanzado beneficios, se ha constituido en el elemento de apoyo más importante para los candidatos a puestos de elección popular, que prometen dar solución a sus demandas sin cumplirlo satisfactoriamente.

Así Miguel de la Madrid, decía durante su campaña: "Con el voto de las mayorías del país, nuestro Partido, el Partido Revolucionario Institucional, seguirá dirigiendo el rumbo de la Nación en beneficio de las mayorías ...."[14] Aunque en la realidad esto no se logró y menos aún en las condiciones en que transcurrió su periodo presidencial.

La crisis provocó: inflación (desequilibrio entre la oferta de bienes y servicios que produce una economía y la demanda total), desigualdad en la distribución del ingreso (polarizandose la riqueza y la pobreza), desempleo, disminución en la calidad de la prestación

[14] De la Madrid Hurtado, Miguel, Nacionalismo Revolucionario, p. 20

de servicios del Estado, y el salario del trabajador perdió su poder de compra, éstos fueron los factores que dañaron a la población y que le impidieron conseguir un mayor bienestar.

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid, queda plasmado que: "La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población; se ha dislocado la capacidad de generar empleos productivos que constituyen la base para mejorar los ingresos y niveles de vida de la población en forma permanente lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos sociales negativos de la crisis." [15]

#### En Alimentación

Dentro de este rubro, la población de escasos recursos resintió la crisis que se estaba viviendo en el país por los efectos que ésta causó, como: la escasez de los productos alimenticios básicos, debido a que la infraestructura productiva nacional no fue suficiente para satisfacer la demanda interna, por lo que hubo necesidad de realizar importación de alimentos (que produce el país pero que no son suficientes); con la disminución de la disponibilidad de

[15] Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 212

productos se incrementó el precio de éstos, reduciéndose de tal manera el poder adquisitivo del salario, ante estos problemas, la población consumió más carbohidratos y almidones sustituyendó así a los alimentos nutritivos (aquellos para los que su gasto no alcanzaba) por productos más accesibles pero con escaso valor nutritivo.

Las acciones tendientes a aminorar los efectos de la crisis, no beneficiaron a la mayor parte de la población, pero se apoyó la producción de básicos como: el frijol, trigo, arroz, azúcar, maíz, leche, carne, huevo, etc., con precios de garantía y con la distribución a través de las tiendas urbanas y rurales Conasupo, se establecieron los tortibonos, cupones canjeables por tortillas con un precio más barato que en el mercado para consumidores de escasos recursos.

Pero por las condiciones económicas existentes en el país, los precios de garantía se deterioraron, la producción nacional fue menor que las importaciones, porque el campo se descapitalizó cuando los inversionistas fuertes retiraron sus capitales por la inseguridad que existía y con la retención de los salarios disminuyó el consumo alimentario de los grupos de la población.

A través del Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), se proponía lograr la soberanía alimentaria a través de la producción y distribución de alimentos básicos y de una educación nutricional

para la población, "las principales medidas para proteger el consumo popular de los efectos de la crisis y contribuir a una distribución más equitativa..... se enmarcan....dentro de las acciones del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular." [16] Dentro de este programa se encontraban 17 tipos de bienes considerados productos básicos, cuyo abasto se aseguraba, con el acuerdo que se realizó entre obreros, patrones y gobierno.

La alimentación es un aspecto básico, que debe de ser satisfecho adecuadamente, porque depende de ésta en parte el bienestar de la población, ya que permite el desarrollo de la capacidad del mexicano. Si en tiempos normales el nivel de alimentación nacional no ha sido satisfactorio, en tiempos de crisis es más difícil y se tienen que redoblar los esfuerzos, por parte de las Secretarías de Estado involucradas y por parte de los organismos que han sido creados para conducir de la mejor manera cada uno de los aspectos que influyen en el rubro de la alimentación.

#### En Educación

En el aspecto educativo, los efectos de la crisis se observaron en la disminución de la matrícula de estudiantes a nivel primaria, secundaria y preparatoria principalmente, porque el encarecimiento de la vida, no permitió que siguieran asistiendo a la escuela los niños de hogares con carencias,

[16] Avances en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 1983, p. 49

por los gastos que implica la preparación y porque se vieron muchos en la necesidad de trabajar para llevar dinero a sus casas.

Los niños mal alimentados no tienen la capacidad y energía necesaria para estudiar y aprovechar su potencial al máximo, por lo que muchas veces no asisten a la escuela o reprueban. Si bien el gobierno ha concedido becas a estudiantes de escasos recursos, estas no alcanzan para todos los niños que lo requieren. Además si los costos en alimentos que son esenciales para vivir aumentarón, también lo hicieron los materiales y útiles escolares. Debido al crecimiento de la población y a su dispersión, continuó la demanda de espacios educativos y subsiste aún el analfabetismo, por ello se propuso la descentralización educativa.

A causa de la crisis el gasto de inversión para la ampliación de la infraestructura educativa se vió reducida, pero no se suspendio del todo. Los recursos destinados al rubro de educación siguen siendo insuficientes y en la medida en que la administración pública logre brindar este derecho a la población adecuadamente, ésta podrá avanzar en la medida de sus capacidades a un bienestar social y económico.

Se plantea en la situación de crisis que: "una vez atendida la demanda de educación primaria; urge concentrar los esfuerzos en avanzar hacia una educación básica de diez grados, para el mayor número de mexicanos, que incluya uno de preescolar, seis de primaria

y tres de secundaria, elevando así el nivel de educación del país." [17]

En la educación superior, es donde se gestó la crítica más severa al sistema político mexicano y en donde se dió la oposición definitiva a una elevación del costo de colegiatura. Respecto a la educación superior, el Presidente señaló que ésta participaba de la crisis que afectaba a todo el sistema educativo. Pero debido a la importancia definitiva que este tipo de educación tiene como formadora de profesionistas, debe ser de excelente calidad la preparación que imparte.

#### En Salud

La salud de la mayor parte de la población quedó sin protección, debido al incremento del desempleo de las fábricas que proporcionaban seguridad social a sus trabajadores por lo tanto estos grupos y los que de hecho no se encontraban asegurados carecieron de los servicios de salud. La asistencia del Estado en este aspecto debido a la demanda, bajo en su calidad, además de que el material y los medicamentos no se podían importar en la cantidad requerida por la falta de divisas y en las farmacias escaseaban.

La demanda del servicio de salud por parte de las mayorías se incrementó sobre todo a nivel infantil, debido a que los niños

[17] Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 227

carecían de una alimentación adecuada y se encontraban más propensos a cualquier tipo de enfermedad, además de las condiciones en que vivían. Aún cuando se realizaron campañas nacionales de vacunación, los niños no se encontraban bien fortalecidos, y por lo general morían principalmente por desnutrición y por enfermedades infecciosas.

"A pesar de las limitaciones del gasto público impuestas por la crisis, el gobierno iniciado en diciembre de 1982 se propuso no disminuir la cobertura de los servicios básicos y de salud, y planteó programas para su incremento y mejoramiento. Así, envió una iniciativa aprobada por el Congreso, para establecer el derecho constitucional de la salud." [18]

La escasez de recursos de la población ya no les permitió asistir a la atención médica privada, por lo que la Secretaría de Salud y los organismos como el DIF (asistencia social); IMSS e ISSSTE (atienden población derechohabiente) tuvieron que absorber la demanda aún cuando su respuesta por falta de recursos no era muy satisfactoria.

"La crisis económica ha afectado directamente al sector salud. Hubo un incremento general en los costos, que desafortunadamente no pudo ser compensado con recursos presupuestales. La dificultad para disponer de divisas repercutió en complicaciones para importar insumos, medicinas, instrumental médico y refacciones; fue difícil mantener en operación el equipo ..... Las obras públicas destinadas al sector registraron importantes retrasos, al coincidir la crisis

[18] *Las Razones y las Obras*, gobierno de Miguel de la Madrid, quinto año, p. 108

con la estacionalidad marcada por una nueva administración.

En cuanto a la demanda de servicios a las dependencias públicas; las solicitudes crecieron a altas tasas en el transcurso del año. Ante el encarecimiento de los servicios de salud privados, las familias optaron por sustituir la atención médica privada por la pública. El apoyo del Estado para mantener estos servicios coadyuvó así a disminuir el impacto social de la crisis."[19] La devaluación y la falta de divisas puso al descubierto que es mínima la producción nacional de medicamentos y de otros insumos para la salud.

#### En Vivienda

La vivienda como las otras necesidades básicas, es indispensable porque se arraiga a la gente en sus lugares de origen o en un determinado lugar. En el año de 1983 se elevó a rango constitucional el derecho a la vivienda.

Sin embargo no todas las personas pueden cubrir los requisitos necesarios para obtener el financiamiento de una vivienda, principalmente porque su salario no respalda un enganche o mensualidad. Los demandantes de casa aumentan conforme crece la población, pero aún no se logra cubrir el déficit existente. La mayoría de la población vive en casas rentadas, en las cuales el costo se incrementa demasiado, luego sólo disponen de uno o dos

[19] Avances en el....., 1983, p. 111

cuartos que no son suficientes para el número de los miembros de la familia y también se observa la carencia de los servicios públicos indispensables.

Con la crisis el desempleo y la disminución de la actividad económica trajo consigo la caída en la industria de la construcción, que empleaba mucha mano de obra, por ello disminuyó la construcción de casas, éstas escasearon y aumentó su precio. A través de la SEDUE, FONHAPO, INFONAVIT, FOVISSSTE y otras instituciones, se ha pretendido atender esta demanda, pero muchas veces el material que se utiliza para construir las casas no es de buena calidad y quedan defectuosas en su construcción o en los servicios que poseen.

El gobierno De la Madrid, declaró "Durante 1984, se realizaron acciones para atender la problemática general de la vivienda que en los últimos años se venía agravando como consecuencia de la compleja situación económica por la que atravieza el país, que ocasionó desajustes entre su oferta y demanda; del elevado crecimiento demográfico; del aumento en el costo del financiamiento y en el precio de sus insumos; de la especulación en el mercado habitacional y de la tierra para vivienda; y de las inadecuadas tecnologías utilizadas en su construcción." [20] Sin embargo en el año de 1985 con los daños provocados por los terremotos a miles de viviendas se agravó en mayor medida la situación.

[20] Avances en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, 1984, p. 104

## CAPITULO IV

### EL SURGIMIENTO DEL PRONASOL

Las condiciones históricas en que se vió involucrado México; las crisis económicas por las que ha atravesado y la influencia de factores externos, que lo han afectado gravemente por la dependencia que guarda con respecto a países industrializados, han contribuido al empobrecimiento de la mayor parte de la población y por consiguiente a una gran desigualdad.

La pobreza se extiende y las demandas de necesidades básicas por parte de la población aumentan constantemente, mientras que la respuesta del gobierno no ha sido satisfactoria y las medidas y programas implantados por él para combatir la pobreza y sus consecuencias no han producido resultados alentadores. Sin embargo actualmente se busca cambiar el rumbo de la situación a través de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Pronasol ha tenido mayor resonancia que otros programas de gobierno y la población cree en él y confía en sus beneficios; sin embargo su alcance es limitado, porque existen enormes carencias en el país que requieren de muchos recursos financieros, humanos y materiales, que tal programa no puede brindar en su totalidad.

El Programa inició sus funciones al día siguiente de la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República, para mantener una lucha permanente contra la pobreza, porque ésta además de constituir un obstáculo para el desarrollo del país, afecta gravemente a las personas que la sufren provocándoles daños irreparables.

Con Pronasol se pretende que a través del trabajo conjunto del gobierno y de la sociedad se logren concretar beneficios para la mayor parte de la población, en alimentación, salud, educación, vivienda y servicios públicos principalmente.

En este apartado nos interesa conocer todo lo relacionado con el Pronasol: ¿qué es?; ¿cuales son sus objetivos?; ¿como está estructurado?; ¿a quienes se dirige?; ¿que áreas atiende? y ¿cuál es su sustento legal?.

#### 4.1. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El Pronasol es un programa de gobierno que se funda básicamente en el sentimiento de solidaridad que caracteriza a la población mexicana para ayudar a quienes se encuentran en desgracia o situación difícil. Persigue una movilización de alcance nacional para combatir la pobreza extrema y mejorar el nivel de vida de los grupos sociales más necesitados a través de una participación organizada de la sociedad con los gobiernos: federal, estatal y municipal. Con las

solicitudes y demandas de la población, recopiladas durante la campaña política del hoy Presidente Carlos Salinas de Gortari, se buscó formular los objetivos del programa, para que éste en la medida de lo posible respondiera a las necesidades de la gente.

#### 4.1.1. La Solidaridad en México

La solidaridad como ya lo hemos mencionado es un sentimiento que vive en los mexicanos, ya es muy vieja en nuestro país. Es una tradición antigua que se ha arraigado en la sociedad y que permanece siempre activa para ayudar a los que pasan por momentos difíciles.

Pienso que el mexicano es por decirlo de alguna forma "solidario por naturaleza", ya que aunque no tenga medios económicos de sobra, pretende ayudar por lo general de alguna manera a sus semejantes (con lo que le sea posible) cuando se encuentran en situaciones de emergencia, tales como inundaciones, explosiones, huracanes, sismos, etc.

La solidaridad es unirse a la causa de otros para el logro de un beneficio común; es la movilización de la sociedad para auxiliar a quienes más lo necesitan. La solidaridad ha estado presente en el pueblo mexicano, porque es un modo de ser, México es una nación solidaria en su tradición y vida cotidiana. La solidaridad incorpora a toda la sociedad, es un mecanismo eficaz para enfrentar las grandes

tareas, que supera la acción de cualquiera de sus componentes aislados.

".... Solidaridad recoge la tradición, radica en los siguientes hechos: la importancia de reconocer que el individuo menos favorecido sólo puede combatir la injusticia y sus causas, en el contexto de su colectivo. El colectivo real es su agrupamiento inmediato, efectivo, de donde salen organización, decisiones y acciones." [1] En este sentido se pretende que la sociedad sienta que los problemas son de todos y que hay que procurar su solución, porque en mayor o menor grado nos afectan a todos.

Actualmente la tradición solidaria de los mexicanos ha servido de base al Programa de gobierno que promueve la administración actual, pues se pretende que la sociedad responda con solidaridad a los problemas de carencia que aquejan a la ciudadanía y que sienta también el problema de la pobreza en que viven millones de mexicanos como suyo, para que contribuyan a su solución con apoyo técnico, mano de obra, y/o material, para ayudar a mejorar las condiciones de vida de su comunidad y de la nación.

Hoy solidaridad también quiere decir corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. "El Gobierno de la República reconoce su importancia y vigencia al recuperarla como esencia del Programa, y al recogerla de las prácticas cotidianas de las comunidades rurales y de las colonias populares." [2] El gobierno ahora se suma a las causas

[1] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 224

[2] Ibid., p. 26

de la sociedad para que ésta logre satisfacer sus necesidades mínimas.

De tal manera que la palabra solidaridad ha sido rescatada y promovida en el presente sexenio como la "solución" a la situación de pobreza en que viven millones de mexicanos y como la ayuda y organización en que trabajará la comunidad en adelante para procurarse la atención de sus necesidades. Además de que se piensa que con la solidaridad se podrá alcanzar la justicia social y la igualdad para los mexicanos en el futuro.

#### 4.1.2. Origen y nacimiento del Pronasol

El Programa Nacional de Solidaridad de acuerdo con la versión oficial, tuvo su origen dentro de la misma sociedad, ya que durante la campaña política de Carlos Salinas de Gortari se recogieron las demandas más apremiantes de la población a las que se les concedió lugar dentro de un Programa, para que a través de la solidaridad y organización se llegará a la consolidación de obras de beneficio común como agua potable, drenaje, electrificación, servicios de salud, etc. El Pronasol surgió de las formas de trabajo que los mexicanos practican desde hace mucho para enfrentar las situaciones de emergencia como: terremotos, explosiones, inundaciones, huracanes, etc.

El Presidente de la República, señala punto de arranque del

Pronasol al municipio de Chalco, en el Estado de México, por ser el lugar en donde se requería apoyo del gobierno y unión de las comunidades para proveer de los servicios básicos a la población e iniciar el combate de la pobreza existente. De tal manera que se diseñó la estructuración de un Programa de beneficio social como Pronasol.

Desde el 10. de diciembre de 1988, el Presidente Carlos Salinas en su discurso de toma de posesión define que una de las prioridades de su gobierno es la erradicación de la pobreza extrema del país, y propuso a los mexicanos tres acuerdos nacionales para su periodo de gobierno: el primero, para la Ampliación de la Vida democrática del país; el segundo, para la Recuperación económica con estabilidad de precios y el tercero, para el Mejoramiento productivo del bienestar popular.

Dentro del acuerdo para el bienestar popular que es lo que nos interesa, "el Primer Mandatario propuso concentrar recursos y esfuerzos en cuatro temas críticos, el primero de los cuales es la erradicación de la pobreza extrema, para lo que anunció que pondría en marcha el Programa Nacional de Solidaridad..." [3] con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos y que también se enfocarían a los grupos indígenas. Señalo así mismo que: "El bienestar de cada familia tendrá que ser la medida de la prosperidad de la Nación. El gran

[3] "Un poco de historia", Gaceta de Solidaridad, agosto de 1990, p. 8

propósito de equidad es que todos eleven su nivel de vida, pero los que menos tienen deben beneficiarse más y los que más han alcanzado, menos. Me inspiró para proponerlo en los Sentimientos de la Nación de Morelos." [4]

El Pronasol nace e inicia su operación formalmente el día 2 de diciembre de 1988, con el primer acto realizado por el Ejecutivo Federal en Palacio Nacional. "Su primera actividad al día siguiente, jornada inicial de su sexenio después de las ceremonias de asunción, consistió, precisamente en el lanzamiento de ese programa... El Programa incluye acciones de salud, alimentación, educación, formación para el trabajo, asistencia jurídica, etc." [5] También instaló la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad en el salón de Recepciones del Palacio Nacional, cuyo Acuerdo de su creación se publicó el 6 de diciembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación. Por último en dicha jornada fue nombrado como Coordinador General del Pronasol Carlos Rojas Gutiérrez, Subsecretario de Desarrollo Social y Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto (fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

#### 4.1.3. ¿Qué es el Pronasol?

El Programa Nacional de Solidaridad es un programa que nace en el año de 1988, al siguiente día de que se inicia el sexenio 1988-1994

[4] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza, p. 18

[5] Granados Chapa, Miguel Angel, "Plaza Pública", La Jornada, 7 de diciembre de 1988, p. 1

de Carlos Salinas de Gortari y enarbola la solidaridad de los mexicanos, buscando llegar al sentir de la población para que todos unidos contribuyamos al combate de la pobreza que nos afecta en menor o mayor grado como nación.

El Pronasol es el elemento más importante de la política social a desarrollar por el Presidente de la República. Su importancia radica en que es un programa destinado a la población en general, pero con mayor énfasis se dirige a la que vive en condiciones de pobreza extrema (a esa población que es el sosten de toda nación y que sin embargo es la menos beneficiada, constituida por trabajadores asalariados, subempleados, indígenas, etc.) para que mejoren sus condiciones de vida. "Solidaridad...impulsa las decisiones de cambio, la apertura de oportunidades y alienta los esfuerzos realizados por quienes menos tienen, tanto como obligación estatal como por deuda social compartida." [6] Con esta modalidad para hacer las cosas, se parte de que es compromiso de todos la solución de los problemas sociales.

Pronasol es un programa de gobierno que pretende llegar a todos los estados de la República y dar respuesta a las demandas de la población, para combatir la pobreza que hay en esos lugares. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 definen al Pronasol como: "el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los

[6] "Suma respetuosa de esfuerzos", Gaceta de Solidaridad, número especial, agosto de 1990, p. 1

concertados con los grupos sociales." [7]

Para que de tal manera el país, tenga la oportunidad de integrarse a la modernización y desarrollo, aunque es difícil resolver el problema de la pobreza en una sola administración. El programa requiere de una participación activa de la comunidad, se trata de poner en manos de la población los medios técnicos, materiales, humanos, financieros, etc., para que ella contribuya con su fuerza de trabajo y entusiasmo a su bienestar, al de su comunidad y al de México en general.

A través de Pronasol, la ciudadanía identifica que el gobierno ya no les promete solamente sino que empieza a cumplir por medio de este programa.

#### 4.1.4. Cuatro Principios fundamentales del Pronasol

El Programa Nacional de Solidaridad a partir de 1990 basó la realización de sus acciones y proyectos en cuatro principios que se definieron con base en su ejecución y en la experiencia de sus participantes. "El paso de las palabras a los hechos se ha fundamentado en cuatro principios generales que rigen todas las acciones de Solidaridad:

"El primero es el respeto a las iniciativas de las comunidades. Recoge demandas que se convierten en proyectos que -por modestos que parezcan- elevan su bienestar.

"El segundo es su plena y efectiva participación y organización en

[7] Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 127

todas las acciones del Programa. Las comunidades aportan recursos e influyen en las decisiones, en la ejecución y en la evaluación de las obras, creando una verdadera contraloría social. Los intereses populares se reconocen y no se imponen soluciones desde arriba. La solidaridad suma sin sustituir a los participantes. El fortalecimiento de sus organizaciones con libertad y autonomía no se concede, se busca explícitamente.

"El tercero es la corresponsabilidad. El Programa no ofrece nada en forma gratuita. Quienes participan en él no piden ni aceptan regalos; nuestro pueblo tiene mucha dignidad y sólo reclama apoyos para sus legítimas iniciativas. Nunca se ha exigido afiliación ni subordinación, y la población se ha beneficiado sin distinciones. Estos son los hechos.

"El cuarto es la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos. El Programa opera con recursos presupuestales en el marco del combate estricto a la inflación, la cual es el mayor enemigo de los intereses de la mayoría. Los recursos se invierten en su totalidad, sin desviarse hacia otros propósitos. Así lo exigen las aspiraciones populares, que no aceptan que en su nombre se edifiquen instituciones rígidas, ajenas o distantes. No hay olvidados para el Programa. La aplicación rigurosa de estos cuatro principios nos resguarda del populismo y de su mal gemelo, el paternalismo." [8]

En relación a los cuatro principios antes mencionados, del primero se puede decir que, si se respetan todas las iniciativas de

[8] Salinas de Gortari, Carlos, "Segundo Informe de Gobierno", Uno más Uno, p. VII

la población, siempre y cuando no rebasen el esquema del Pronasol en cada uno de los rubros y si no caen dentro, se ignoran, además se deben de reunir y cumplir con los requisitos para la realización de alguna obra o servicio; del segundo, que la gente participa y se organiza con tal de que lleguen los servicios que le son indispensables para su bienestar, pero es difícil sobre todo en personas de bajos niveles de instrucción o analfabetas que tengan la capacidad para participar en la estructuración de proyectos u obras por tanto, su participación se reducirá a ser mano de obra; del tercero, que se tenía que ver inmediatamente la presencia del gobierno con trabajo y demostrar su disponibilidad para ayudar a la población para que la gente confiara nuevamente en él y que se diera una relación más estrecha entre gobierno y sociedad; y en el cuarto, se han presentado retardos en el suministro del dinero para obras y proyectos productivos, por ineficiencia burocrática. De tal manera en la práctica a Pronasol no le ha sido posible cumplir con los cuatro principios al pie de la letra.

#### 4.1.5. Los Recursos del Pronasol

El Programa Nacional de Solidaridad tiene como fuente principal de sus recursos los que se le asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ramo 00026 "Solidaridad y Desarrollo Regional" para financiar las acciones que se coordinen y concerten en el marco del Pronasol. "....A través de acuerdos con las dependencias que integran la Comisión, para la ejecución de proyectos concertados con

las comunidades y organizaciones sociales, se transfieren recursos presupuestales de los ramos por sector al Ramo 26."191 A estos recursos se anexan las aportaciones de los Gobiernos Estatal y Municipal que participan en la ejecución de las acciones de Pronasol y los de la población que será beneficiada con un servicio, una obra o un crédito, ya sea su aportación en efectivo, mano de obra y/o material.

Pero la suma de todos estos recursos resulta insuficiente para la magnitud de las necesidades que existen y por el rezago tan pronunciado que hay en la atención de alimentación, vivienda, salud, educación y servicios básicos.

Año	Ramo	Concepto	Presupuesto
1988	"00026	Desarrollo Regional	1,796,384,100,000" *
1989	"00026	Solidaridad y desarrollo regional	2,000,000,000,000" *
1990	"00026	Solidaridad y desarrollo regional	5,117,391,300,000" *
1991	"00026	Solidaridad y desarrollo regional	6,800,000,000,000" *
1992	"00026	Solidaridad y desarrollo regional	6,843,181,000,000" *

Estos son los presupuestos que la Federación a otorgado al Programa Nacional de Solidaridad para su operación.

[9] "Un poco de historia", Gaceta de Solidaridad, número especial agosto de 1990, p. 8

\* Datos tomados de los Presupuestos de Egresos de la Federación, publicados en el Diario Oficial de la Federación, en los años correspondientes a su ejercicio fiscal.

#### 4.2. Los Objetivos del Programa Nacional de Solidaridad

El Pronasol, como un programa de tipo social, tiene por llamarlo así un gran objetivo general, que consiste en que: a través del trabajo conjunto de gobierno y sociedad se haga frente a la pobreza que existe en el país, para ofrecer mejores condiciones de vida a la población que la padece. Además Pronasol se encuentra integrado por diversos programas con objetivos específicos que mediante la misma forma de trabajo, ayudaran al Estado para el mejor cumplimiento de sus obligaciones sociales.

Los objetivos del Pronasol están relacionados con la atención de los problemas de: vivienda, abasto, alimentación, electrificación, salud, educación, agua potable, pavimentación, alcantarillado e infraestructura de apoyo a la producción de los habitantes que viven en situación de pobreza extrema tanto en el campo como en la ciudad.

Se señalan como los objetivos del Programa Nacional de Solidaridad en el libro El Combate a la Pobreza del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, los siguientes:

"Mejorar las condiciones de vida de los grupos campesinos, indígenas, y colonos populares.

"Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo de los niveles de vida de la población.

"Promover y fortalecer la participación y la gestión de las

organizaciones sociales y de las autoridades locales." [10]

El Pronasol pretende llevar bienestar a la población a través de diversas acciones, fomentar la participación de la sociedad en la solución de los problemas colectivos para dejar a un lado la dependencia del gobierno y, que la dinámica de trabajo adquirida por la comunidad no se estanque en el logro de algún servicio sino que sea útil para producir más beneficios sociales mientras lo permitan y respalden las autoridades correspondientes.

Además de los objetivos del Pronasol, es necesario señalar que el Programa abarca tres ámbitos con el fin de combatir las consecuencias de la pobreza:

"Solidaridad para el bienestar social

-Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.

"Solidaridad para la producción

-Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas.

"Solidaridad para el desarrollo regional

-Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas."

[11]

[10] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a ...., p. 15

[11] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ...., p. 29

Con estos propósitos, se busca apoyar los aspectos básicos para el desarrollo de los mexicanos como seres humanos en cuanto a la satisfacción de sus necesidades, empleo y capacitación y con la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus comunidades. Los objetivos del programa son muy interesantes, pero lo más interesante es ver su concreción, su cumplimiento y ser testigos del logro de un bienestar social real para la población.

#### 4.3. Estructura y Operación del Pronasol

El Programa Nacional de Solidaridad es amplio por la diversidad de capítulos que abarca y para su operación requiere de una estructura que lo sustente y que lo haga eficiente. Desde el centro se extiende hacia diversos puntos del país para tratar de atacar los problemas de pobreza y carencia de servicios de la población.

Dentro de su operación intervienen los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, dependencias y entidades de la administración pública federal, así como órganos estatales y municipales para la realización de las acciones del Pronasol.

"El Programa desde sus inicios ha descentralizado acciones y recursos en los gobiernos estatales, municipales y en las comunidades participantes. Las decisiones se toman y los recursos se ejercen donde existan los problemas y por los encargados de llevar a la

práctica las soluciones. Se procuran los apoyos que permitan al gobierno municipal ser la instancia de coordinación; cuando las características técnicas requieren de procesos financieros o técnicos más complejos, se busca que el gobierno apoye estos proyectos. El Gobierno Federal contribuye cuando es requerido por los gobiernos estatal y municipal, pero lo hace en su carácter de entidad normativa y para efectos de asesoría y apoyo específico." [12]

Es preciso dejar claro que no hay organigrama del Pronasol y que la información sobre el funcionamiento del mismo está limitada, por lo tanto a través de la información que se ha recopilado en los libros que publica El Nacional, de folletos, de la Gaceta de Solidaridad, de periódicos y de los Diarios Oficiales de la Federación se presentará la estructura y la operación del Pronasol a nivel federal, estatal y municipal, lo que resulta muy laborioso, porque existen cambios constantemente pero se tratará de presentar de forma general un esbozo sobre el funcionamiento del Programa en los tres niveles de gobierno.

La cabeza del Programa Nacional de Solidaridad está integrada por la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad y ésta a su vez está compuesta por el Consejo Consultivo del Pronasol, el Comité Técnico de Evaluación del Programa y por la Coordinación General del Programa.

[12] Ibidem, p. 38

#### 4.3.1. Estructura interna

##### A. Comisión del Programa Nacional de Solidaridad

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad fue instalada el 2 de diciembre de 1988 en el Salón de Recepciones de Palacio Nacional por el Presidente de la República, y su creación formal fue el día 6 de diciembre del mismo año, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial que le da origen, entrando en vigor al día siguiente.

La Comisión está integrada por un Presidente, que en este caso es el titular del Ejecutivo Federal; por los Secretarios de Estado como: Pedro Aspe Armella (Hacienda y Crédito Público); Ernesto Zedillo Ponce de León (Programación y Presupuesto fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); Víctor Cervera Pacheco (Reforma Agraria); Jorge de la Vega Domínguez (Agricultura y Recursos Hidráulicos); Jaime Serra Puche (Comercio y Fomento Industrial); Patricio Chirinos (Desarrollo Urbano y Ecología desaparecida); Ma. de los Angeles Moreno Uriegas (Pesca); Manuel Bartlett Díaz (Educación Pública); Jesús Kumate (Salud); Arsenio Farrell Cubillas (Trabajo y Previsión Social) y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, que son las dependencias que tienen afinidad con las acciones a realizar por la Comisión.

También forman parte de ella los Directores Generales de ciertas entidades de la Administración Pública Federal, entre ellas: la

Compañía Nacional de Subsistencias Populares; el Instituto Mexicano del Seguro Social; el Instituto Nacional Indigenista; el Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; la Comisión Nacional de Zonas Áridas; el FIDEPAL y la Forestal. Es válida la intervención de otras dependencias y entidades en las sesiones de la Comisión, siempre y cuando exista relación con los fines que persigue ésta.

El objetivo de la Comisión del Pronasol es: "ser un órgano de coordinación y definición de políticas y estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan, para combatir productivamente los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos." [13]

Podemos entender que la Comisión es la parte más importante para la operación del Pronasol por definir las directrices de las políticas a seguir en los aspectos que constituyen las necesidades básicas de la población. La Comisión tiene vínculos con los estados y los municipios del país, para que se realicen las acciones correspondientes para cumplir con los acuerdos de la Comisión dentro de sus respectivos ámbitos.

Dentro de las funciones que le corresponden a la Comisión del Programa encontramos las siguientes:

[13] Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988, p.

"I.-Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y de la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, y los programas anuales respectivos, los que especificarán las acciones obligatorias para el sector público; así como las que serán objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de inducción y concertación con las representaciones de los sectores social y privado o con los particulares interesados;

"II.-Someter, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la consideración y aprobación del Presidente de la República los programas especiales a que se refiere la fracción I anterior;

"III.-Definir y acordar las estrategias, políticas y acciones que en los campos de la salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos deban observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas;

"IV.-Establecer los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones que sean responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos conforme a los programas especiales que se establezcan;

"V.-Opinar sobre los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que prevean acciones

relacionadas con los programas especiales señalados en la fracción I de este artículo;

"VI.-Establecer, conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, los procedimientos de participación, comunicación y consulta que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones previstas en los programas especiales a que se refiere la fracción I de este artículo;

"VII.-Establecer políticas y programas complementarios y acordar la ejecución de acciones orientadas, en especial, a la atención de núcleos indígenas y de la población en las zonas áridas y urbanas particularmente afectadas por deficiencias en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos;

"VIII.-Proponer acciones de emergencia cuando así lo requieran los programas especiales a que se refiere la fracción I;

"IX.-Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico de capacitación de recursos humanos para los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en los campos de la salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos;

"X.-Evaluar periódicamente, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas especiales señalados en la fracción I de este Artículo, en función de los objetivos y prioridades fijados en dichos programas;

"XI.-Definir las políticas que normarán la participación del país en las reuniones y convenios internacionales, relativos a cuestiones

de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos para los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas, y

"XII.-Las demás que señale el Titular del Ejecutivo Federal, y las que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo." [14]

De tal manera que la Comisión del Pronasol es la responsable de coordinar y establecer las líneas de acción para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro de sus respectivas atribuciones, contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en los aspectos de alimentación, educación, salud, vivienda, empleo y proyectos productivos principalmente.

La Comisión puede determinar la creación de subcomisiones y grupos de trabajo permanentes o transitorios y ésta realizará sus sesiones con la periodicidad que indique el Ejecutivo Federal.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad está formada por: un Consejo Consultivo, un Comité Técnico de Evaluación y por un Coordinador General.

#### B. Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, es creado el mismo día que la Comisión, como órgano de consulta de ésta.

[14] Ibid., p. 8

El Consejo se encuentra formado por un Presidente, por los servidores públicos: Pedro Aspe Armella (Hacienda y Crédito Público); Ernesto Cedillo Ponca de León (Programación y Presupuesto fusionada con Secretaría de Hacienda y Crédito Público); Víctor Cervera Pacheco (Reforma Agraria); Jorge de la Vega Domínguez (Agricultura y Recursos Hidráulicos); Jaime Serra Puche (Comercio y Fomento Industrial); Patricio Chirinos (Desarrollo Urbano y Ecología desaparecida); Ma. de los Angeles Moreno Uriegas (Pesca); Manuel Bartlett Díaz (Educación Pública); Jesús Kumate (Salud); Arsenio Farell Cubillas (Trabajo y Previsión Social) y por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, por especialistas en el campo de las ciencias sociales, por representantes de núcleos indígenas importantes, de sectores sociales y políticos, por empresarios y legisladores, todos éstos vinculados con las funciones de la Comisión y del Programa. Entre ellos se encuentran: Hugo Araujo, Juan José Hinojosa, Fernando Benítez, Clara Jusidman, Gilberto Borja, Armando Labra, Porfirio Camarena, Luis Cassio, Julia Carabias, Francisco Luna Kan, Carlos del Castillo, Ma. Angelica Luna Parra, Rolando Cordera, Angeles Mastretta, Enrique del Val, Alejandra Moreno Toscano, Homero Flores, Fernando Peón, Alberto Franco, Arturo Romo, José Gallástegui, Jaime Sabines, Víctor García Lizama, Carlos Slim, Marcelo Gaxiola, Demetrio Sodi, Enrique González Torres, Carlos Tello, Gustavo Gordillo, Arturo Warman, Andrés Henestrosa y Arturo Whaley.

"El Consejo busca facilitar la expresión de las opiniones y propuestas de la sociedad en torno al combate a la pobreza y

contribuir a la concertación de proyectos específicos. Entre sus objetivos se encuentra también, alentar las acciones para superar la pobreza y promover la investigación y el estudio de las condiciones de vida de los grupos más necesitados y las alternativas para mejorar su situación"[15]

El Consejo también pretende ser el medio para que la sociedad exprese su sentir acerca del Programa Nacional de Solidaridad que le dió origen y que ha impulsado la lucha contra la pobreza en México. En sus inicios, el Presidente del Consejo era Carlos Tello Macías, posteriormente en 1991 fue José Carreño Carlón y a partir del 5 de agosto de 1992 es Mariano Palacios Alcocer.

#### C. Comité Técnico de Evaluación

El Comité Técnico de Evaluación es el encargado de realizar estudios acerca del impacto que los programas realizados han causado en la población y en el ámbito económico y de evaluar los resultados que se han obtenido con la puesta en marcha de los programas especiales con que cuenta la Comisión.

El Comité "es un organismo auxiliar de Solidaridad, trabaja para responder, entre otras, las siguientes preguntas: ¿de qué manera ha influido solidaridad en la calidad de vida de la gente?, ¿Solidaridad ha dado respuesta a las demandas campesinas, de los grupos indígenas y de las colonias populares de las ciudades?, ¿Qué piensa la gente

[15] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a ....., (presentación)

del Programa?, ¿Qué tanto participa la comunidad a través de Solidaridad en la búsqueda del mejoramiento de sus condiciones de vida?

No es fácil responder estas preguntas, sobre todo si consideramos la magnitud del campo que abarca el Programa, tanto en el aspecto geográfico (toda la República) como sectorial (educación, vivienda, agropecuario, etcétera). En efecto la lucha contra la pobreza es una labor ..... compleja, contiene muchos aspectos y, para ser justa, necesariamente tiene que abarcar a todo el país. De ahí que el trabajo de evaluación sea igualmente complejo y amplio." [16]

#### D. Coordinación General

La Comisión cuenta con un Coordinador General del programa que es nombrado por el Presidente de la República. Desde su inicio ha sido Carlos Rojas Gutiérrez. La Coordinación General del programa participa en el establecimiento de las bases para la firma de los Convenios de Desarrollo Social, que el Presidente de la República establece con cada uno de los gobernadores para formalizar los acuerdos y compromisos conjuntos de inversión.

El Coordinador tendrá las siguientes funciones:

"I.-Someter a la Comisión, el Programa Anual de trabajo;

"II.-Presentar a la Comisión las propuestas resultantes de los trabajos de carácter técnico que se hubieran realizado así como de

[16] "Formas de valoración del Programa de Solidaridad", Gaceta de Solidaridad, septiembre de 1972, p. 4

las consultas con los gobiernos estatales y con los sectores social y privado;

"III.-Dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión e informar a ésta, periódicamente, del cumplimiento y ejecución de los mismos;

"IV.-Coordinar los trabajos que corresponda desarrollar a las subcomisiones que al efecto decida constituir la Comisión;

"V.-Convocar a las reuniones de la Comisión, y

"VI.-Las demás inherentes a su cargo o que le asigne el Titular del Ejecutivo Federal." [17]

#### 4.3.2. El Funcionamiento del Pronasol

##### A. Ambito Federal

Cuando surgió el Programa Nacional de Solidaridad, para su operación administrativa dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto (fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) en la Subsecretaría de Desarrollo Regional se creó una Responsable del Pronasol.

Posteriormente mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de febrero de 1992, que entró en vigor al día siguiente se derogaron, reordenaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas se derogó el artículo 32 correspondiente a la

[17] Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988, p.

Secretaría de Programación y Presupuesto, desapareciendo así y pasó el despacho de sus asuntos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico que fueron atribuidas a la Secretaría de Educación Pública y se otorgaron mayores facultades a la Contraloría General de la Federación.

Con estos cambios sólo quedan las 17 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal. En este lapso de tiempo el Pronasol pasó transitoriamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su despacho, pero el 25 de mayo de 1992 en el Diario Oficial de la Federación se publicó otro decreto (que entraría en vigor al día siguiente) por el que nuevamente se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformándose el artículo 26 en donde se señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Relaciones Exteriores

Secretaría de la Defensa Nacional

Secretaría de Marina

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Secretaría de Desarrollo Social

Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Secretaría de Educación Pública

Secretaría de Salud

Secretaría de Trabajo y Previsión Social

Secretaría de la Reforma Agraria

Secretaría de Turismo

Secretaría de Pesca y el

Departamento del Distrito Federal

Se derogó el artículo 37 correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la que se transforma en Secretaría de Desarrollo Social. Asume el despacho de los asuntos que correspondían a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a excepción de los que se transfirieron a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y a la de Pesca. El manejo del Programa Nacional de Solidaridad se trasladó de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), por la naturaleza de sus funciones.

La SEDESOL, tiene la responsabilidad de conducir la política general de desarrollo social del gobierno de la República, particularmente en lo que se refiere a la promoción y apoyo de los mecanismos de financiamiento para el bienestar social, el desarrollo

urbano, así como para la vivienda y la protección del ambiente.

El Programa Nacional de Solidaridad es la vertiente más importante de la Secretaría, cuyo propósito principal es apoyar a las comunidades más necesitadas.

La Sedesol tiene entre sus funciones las de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología. El desarrollo integral de las diversas regiones del país.

Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado, etc. El Secretario de la Sedesol es Luis Donald Colosio Murrieta.

El 4 de junio de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación El Reglamento Interno de la Secretaría de Desarrollo Social, que cuenta con las siguientes unidades administrativas:

Unidad de Análisis Económico y Social

Unidad de Análisis Sectorial

Unidad de Coordinación de Delegaciones

Unidad de Comunicación Social

Dirección General de Asuntos Jurídicos

"II.-A la Subsecretaría de Desarrollo Regional:

Las Direcciones Generales de Planeación; de Programas de Desarrollo Regional; de Programas Sociales; de Organización Social, y de Evaluación y Seguimiento.

"III.-A la Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura:

Las Direcciones Generales de Desarrollo Urbano; de Infraestructura y Equipamiento; de Financiamiento del Desarrollo Urbano, y de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.

"IV.-A la Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles:

Las Direcciones Generales de Política y Fomento a la Vivienda; de Financiamiento para la Vivienda; de Normas y Tecnología para la Vivienda, y del patrimonio Inmobiliario Federal.

"V.-A la Oficialía Mayor:

Las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto; de Personal; de Recursos Materiales y Servicios Generales, y de Estadística e Informática." [18]

Dentro de las unidades administrativas que tienen relación con el Pronasol se encuentran la Unidad de Coordinación de Delegaciones que va a Coordinar y organizar las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas SEDESOL con el objeto de que cumplan las políticas, programas y actividades que son competencia de la Dependencia. Servir de enlace entre las Delegaciones-Sedesol y las oficinas centrales cuando el Pronasol

[18] Diario Oficial de la Federación, 4 de junio de 1992, p. 32

llega a los estados y para su operación en ellos.

Pertenecen a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Sedesol, la Dirección General de Programas Sociales y la Dirección General de Organización Social que tienen atribuciones relacionadas con el Pronasol. El subsecretario de desarrollo regional es también Carlos Rojas Gutiérrez.

Se describen a continuación, las funciones de las Direcciones de:

#### Dirección General de Programas Sociales

"I.-Formular, proponer y promover la realización de programas y acciones de beneficio social, dirigidos a grupos específicos, en el marco del Programa Nacional de Solidaridad;

"II.-Proporcionar la asesoría y el apoyo técnico y operativo que requieran grupos sociales específicos para la realización de acciones y proyectos de desarrollo social tendientes a mejorar su nivel de vida;

"III.-Coordinar con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de los estados y municipios la formulación, realización, funcionamiento y ejecución de programas dirigidos a grupos sociales específicos, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social;

"IV.-Establecer las normas, criterios y lineamientos conforme a los cuales se deberán llevar a cabo los programas sociales a su cargo; y

"V.-Proporcionar a las unidades administrativas de la Secretaría, la información necesaria en relación con los programas sociales para grupos específicos que realicen en el marco del Programa Nacional de Solidaridad." [19]

Dirección General de Organización Social:

"I.-Promover la organización de grupos indígenas, campesinos y urbanos, y emitir las normas y lineamientos a efecto de que participen en la planeación, financiamiento, realización, supervisión y control de las obras y acciones que se lleven a cabo en el marco del Programa Nacional de Solidaridad;

"II.-Promover ante los gobiernos estatales y municipales la participación organizada y corresponsable de los grupos indígenas, campesinos y urbanos, así como de organizaciones sociales y privadas en la realización de las obras y acciones que se lleven a cabo en beneficio de dichos grupos, con recursos federales, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social;

"III.-Proporcionar la asesoría que en materia de organización social requieran los gobiernos estatales y municipales, así como los sectores social y privado;

"IV.-Establecer los lineamientos para la organización, registro, operación y control de las organizaciones comunitarias;

"V.-Proponer y participar en la realización de programas de investigación, desarrollo tecnológico y capacitación que desarrolle el Instituto Nacional de Solidaridad para los grupos indígenas, rurales y urbanos que participen en proyectos o

[19] Ibid., p.62

acciones de desarrollo regional; y

"VI.-Llevar a cabo las acciones necesarias para verificar la adecuada operación de las organizaciones comunitarias." [20]

Dentro de los organismos desconcentrados de la Sedesol que tienen relación con el Pronasol se encuentran el Instituto Nacional de Solidaridad y la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.

El Instituto Nacional de Solidaridad abre formalmente sus puertas el 8 de junio de 1992. Tiene entre sus atribuciones las de organizar y llevar a cabo todo tipo de eventos tendientes a divulgar los lineamientos del Programa Nacional de Solidaridad, así como inducir a una conciencia de solidaridad social, promover la participación solidaria de los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos en las acciones que promueven los sectores público, social y privado para elevar su nivel de vida.

Es un órgano de consulta para las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como para los gobiernos estatales y municipales en organización y capacitación social y que contribuyan al cumplimiento de la política de desarrollo social. Actualmente el Presidente del Instituto Nacional de Solidaridad es Marco Antonio Bernal Gutiérrez.

La Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad entra en función el 7 de diciembre de 1991, [20] Ibid., p. 62

debe de formular el Programa Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad; identificar los proyectos que puede apoyar el programa, ejercer los recursos del Fondo creado para apoyo del programa, coordinar acciones que le corresponda ejecutar a otras dependencias y entidades de la administración pública federal y proponer a los gobiernos de los estados y a las autoridades de los municipios la coordinación de acciones que asegure la eficiencia y oportunidad en la realización del programa.

#### La Coordinación Interinstitucional del Pronasol con la Administración Pública Federal

Intervienen para la realización de las acciones del Pronasol en algunos rubros las siguientes dependencias y entidades de la administración pública federal:

Secretaría de Gobernación: ha participado mediante Convenios para llevar el Registro Civil a las poblaciones indígenas, en la publicación de los decretos en el Diario Oficial de la Federación sobre la instalación de la Comisión del Pronasol, de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por las que pasó Pronasol de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y posteriormente a la Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Relaciones Exteriores: apoya a los damnificados por

tragedias en el país vecino.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público:** ha otorgado recursos al campo, manejó temporalmente el Pronasol y participa en la elaboración del Presupuesto del Pronasol.

**Secretaría de Desarrollo Social:** operación del Pronasol, apoyo para la reforestación, la ecología productiva e interviene en todas las acciones del Programa Nacional de Solidaridad.

**Secretaría de la Contraloría General de la Federación:** vigilar la aplicación de los recursos del Programa y coordina a la Contraloría Social del Pronasol.

**Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:** apoyo para el desarrollo de empresas pequeñas en el medio rural y urbano, en la regulación de la comercialización y distribución de productos, en el establecimiento de la política de precios, en el abasto de productos, apoyo a la micro y mediana industria.

**Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos:** apoyo con recursos a productores del campo, rehabilitación de tierras de cultivo, asistencia técnica, dotación de distritos de riego, herramientas y apoyo a empresas de productos agrícolas. Apoyo a la ganadería, agricultura, apicultura, silvicultura, capacitación en técnicas de cultivo a campesinos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes: apoyo en la construcción de carreteras, caminos rurales, reconstrucción de caminos, construcción de los Satélites de Solidaridad I y II.

Secretaría de Educación Pública: campañas de alfabetización, creación de espacios educativos, reconstrucción y equipamiento de planteles escolares.

Secretaría de Salud: apoyo en construcción de clínicas, hospitales, centros de salud, acciones de vacunación y equipamiento de instalaciones de salud.

Secretaría de la Reforma Agraria: expropiación de terrenos para entregarlos a campesinos, apoyo para la solución del rezago agrario, dotar de agua, entrega de títulos de propiedad de sus tierras a campesinos, etc.

Secretaría de Turismo: conservación y promoción de las zonas de desarrollo turístico, de las zonas arqueológicas.

Secretaría de Pesca: apoyo a los pescadores ribereños para la explotación de la pesca, apoyo técnico y asesoramiento a pescadores.

Departamento del Distrito Federal: participa en las acciones de salud, educación, vivienda, y prestación de servicios con la

competencia de sus unidades administrativas.

Dentro de las entidades participan:

Instituto Mexicano del Seguro Social: en las acciones IMSS-Solidaridad, construcción de clínicas, hospitales, etc.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado: equipamiento de hospitales de solidaridad y en las Semanas de Solidaridad.

INFONAVIT: ha participado para la construcción de vivienda a damnificados por huracanes, temblores y lluvias.

Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro: en apoyo a obras de electrificación en zonas rurales y colonias populares.

Conasupo con sus filiales Liconsa y Diconsa: han construido tiendas de abasto popular y lecherías en lugares diversos del país.

Servicio Postal Mexicano: instaló buzones de solidaridad para una más rápida comunicación entre la Contraloría General de la Federación y los Comités de Solidaridad ante anomalías en el manejo de recursos.

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra:

entrega de títulos de propiedad, escrituras y legalización de la propiedad de grupos urbanos y campesinos.

Comisión Nacional de Agua: en la construcción, reparación y ampliación de redes de agua potable.

Comisión Nacional del Deporte: con recursos para la construcción de unidades deportivas.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos: para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

Nacional Financiera: créditos al campo.

Banco Nacional de Crédito Rural: créditos para el campo.

Instituto Nacional Indigenista: llevar ayuda a indígenas, defensa y apoyo para elevar su bienestar social.

Petróleos Mexicanos: con dotación de recursos para la realización de diversas acciones.

El Programa Nacional de Solidaridad cuenta con la publicación de una Gaceta Informativa llamada Gaceta de Solidaridad, cuyo primer número salió a la luz el 10. de abril de 1990, hasta la fecha tiene 2 años y 10 meses de su edición quincenal. La Gaceta es el medio de difusión de las acciones realizadas por el Pronasol, de los sucesos de actualidad y a través de sus diversas secciones nos da a conocer información sobre distintos lugares del país. La distribución de la

Gaceta es gratuita para todas las personas interesadas en recibirla.

Existe un Grupo de Apoyo de Solidaridad (GAS), que auxilia al Coordinador del Programa Nacional de Solidaridad en los estudios de campo, en la creación de los Comités de Solidaridad, en los diagnósticos para identificar los problemas que enfrenta cada localidad, etc., este grupo está formado por pasantes de Trabajo Social.

En el marco del Pronasol se han creado varios programas para realizar acciones en: salud, educación, vivienda, alimentación, servicios públicos, apoyo a la producción, apoyo a comunidades indígenas, apoyo a las regiones, etc., para beneficiar a la población tanto del medio rural como urbano.

Para la operación del Pronasol intervienen la Secretaría de Desarrollo Social y las Dependencias y entidades de la administración pública federal que tienen relación con las acciones del Programa. Se extiende la presencia del Pronasol hacia las entidades del país y hacia algunos municipios y poblados a través de las unidades administrativas que relacionan el nivel federal con el nivel estatal y el nivel estatal con el nivel municipal.

Los Programas que administra el Pronasol son:

Programa IMSS-Solidaridad

Programa de Solidaridad para un Hospital Digno

Programa de Solidaridad para una Escuela Digna  
Programa Niños en Solidaridad  
Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social  
Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra  
Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas  
Programa de Mujeres en Solidaridad  
Programa Fondos Municipales de Solidaridad  
Programa de Dignificación Penitenciaria por Solidaridad  
Programa de Ecología Productiva  
Programa de Solidaridad Obrera  
Programa Fondos de Solidaridad para la Producción  
Programa de Apoyo Productivo

- a) a Cafeticultores
- b) a Pescadores Ribereños
- c) a la Pequeña Minería

Programa en beneficio de Jornaleros Agrícolas  
Programa de Empresas de Solidaridad  
Fondos de Solidaridad para Comunidades Indígenas  
Programa de Desarrollo Regional

- a) Nueva Laguna
- b) Costa de Oaxaca
- c) Oriente de Michoacán
- d) Tierra Caliente Guerrero
- e) Sur del Estado de México
- f) Costa de Michoacán

- g) Meseta Purépecha
- h) Sierra Norte de Puebla
- i) Costa de Chiapas
- j) Huasteca Potosina y
- k) Zona Henequenera

La Coordinación General y las Unidades Responsables del Programa Nacional de Solidaridad, son áreas de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social. Enseguida presentaremos como se apoya al Pronasol en los estados que conforman la República Mexicana.

#### B. Ambito Estatal

El apoyo institucional del Programa Nacional de Solidaridad en los estados lo proporcionaban antes de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 25 de febrero de 1992 las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto; actualmente se realiza a través de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social, llamadas Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas-SEDESOL.

Como ya se mencionó dentro de la Subsecretaría de Desarrollo Regional se encuentra la Dirección General de Programas Sociales que, dentro de sus atribuciones tiene la de coordinar con las dependencias

y entidades de la administración pública federal y con los gobiernos de los estados y municipios la formulación, realización y ejecución de los programas destinados a los grupos sociales en el marco de los Convenios de Desarrollo Social (antes llamados Convenios Unicos de Desarrollo); y la Dirección General de Organización Social se encargará de promover ante los gobiernos estatales y municipales la participación de los grupos indígenas, campesinos y urbanos y de las organizaciones sociales y privadas en la realización de obras y acciones que se lleven a cabo para su beneficio con los recursos federales asignados en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

En el establecimiento de las bases para la firma del Convenio de Desarrollo Social entre el Presidente de la República y cada uno de los gobernadores de los estados participa la Coordinación General del Programa. En estos Convenios se define un apartado específico para Solidaridad con el fin de que en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo en los Estados se reúnan las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal para definir y evaluar los proyectos productivos y las obras de infraestructura y bienestar social que realizarán y en las que participarán las comunidades a través de su organización en Comités de Solidaridad.

En la Secretaría de Desarrollo Social se encuentra la Unidad de Coordinación de Delegaciones a la que compete el despacho de los siguientes asuntos:

"I.-Coordinar y organizar las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas-SEDESOL en las

entidades federativas, con objeto de que cumplan las políticas, programas y actividades que son competencia de la Dependencia;

"II.-Asistir a los funcionarios superiores y a las unidades administrativas centrales de la Secretaría en sus relaciones con las Delegaciones SEDESOL y servir de enlace entre éstas y las oficinas centrales;

"III.-Programar, coordinar, concertar y apoyar las giras que el Secretario y otros servidores públicos realicen en las entidades federativas y en las que participe la Dependencia;

"IV.-Evaluar y supervisar que las Delegaciones SEDESOL cumplan las normas, programas, lineamientos y disposiciones legales en materia de desarrollo social, asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda, patrimonio inmobiliario federal y ecología;.....

"X.-Coordinar la participación de las Delegaciones SEDESOL en la elaboración de los Convenios de Desarrollo Social, acuerdos de coordinación y anexos de ejecución de los mismos, con la intervención de las unidades administrativas de la Secretaría que correspondan;

"XI.-Coordinar a las Delegaciones SEDESOL, en la integración y seguimiento de los programas-presupuesto objeto de los Convenios de Desarrollo Social que celebre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados; ....."[21]

66lo se citaron las atribuciones que ahora nos interesan para entender el funcionamiento del Programa a Nivel Estatal.

[21] Ibid., p. 62

En cuanto a las atribuciones (de interés para nuestro objetivo) de las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas-Sedesol, se encuentran las siguientes:

I.-"Coordinar la ejecución de los programas y acciones responsabilidad de la Secretaría en el ámbito de su jurisdicción territorial, con apego a las normas y lineamientos que determine el Secretario, la Unidad de Coordinación de Delegaciones y las unidades administrativas centrales competentes, e informarles de los avances y resultados de su ejercicio;

II.-"Elaborar diagnósticos relativos a la problemática local en las materias competencia de la Secretaría; .....

XXV.-"Asesorar y brindar apoyo técnico a los gobiernos estatal y municipales que lo soliciten, en materia de desarrollo social, regional y urbano, vivienda y ecología;.....

XXVII.-"Apoyar los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;.....

XXX.-"Apoyar a las autoridades federales, estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración de los programas y proyectos que se deriven del Convenio de Desarrollo Social;

XXXI.-"Analizar y tramitar las solicitudes de recursos destinados

a los programas y proyectos derivados del Convenio de Desarrollo Social;.....

XXXIV.-"Apoyar y supervisar la oportuna ministración de los recursos federales autorizados para los distintos programas y proyectos previstos en el Convenio de Desarrollo Social.....;

XXXV.-"Llevar el registro presupuestal de las aportaciones federales, locales y de los beneficiarios respectivos, en los casos de programas de construcción de obras derivados del Convenio de Desarrollo Social, según la estructura financiera de cada programa;.....

XXXVIII.-"Efectuar el seguimiento físico y financiero del ejercicio presupuestal y de las obras y servicios de los programas derivados del Convenio de Desarrollo Social, así como evaluar sus efectos socioeconómicos en la entidad federativa;....

XL.-"Dar seguimiento a los compromisos contraídos anualmente en el Convenio de Desarrollo Social, así como en los acuerdos de coordinación y en los anexos de ejecución;.....

XLIII.-"Apoyar la instrumentación de los mecanismos preventivos y correctivos que permitan la oportuna detección y corrección de desviaciones, insuficiencias o incongruencias, en la ejecución a nivel estatal y municipal de acciones en materia de programación y presupuestación y en el respectivo ejercicio del gasto público federal derivado del Convenio de Desarrollo Social;....."[22]

Existen 31 Delegaciones y por cada una un Delegado, que colaboran en la integración del Consejo Municipal y de los Comités Locales de [22] Ibid., p. 73-75

## Solidaridad.

El Pronasol es manejado por las Direcciones Generales de Programas Sociales y de Organización Social pertenecientes a la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social; de aquí pasan las acciones del Pronasol hacia el nivel estatal mediante la firma de los Convenios de Desarrollo Social que el Ejecutivo Federal establece con cada uno de los gobernadores incluyendo el Distrito Federal.

Existen 32 Convenios en el país y para su operación se cuenta con las Delegaciones SEDESOL que se encuentran en cada una de las entidades. Anualmente el gobierno federal firma los Convenios de Desarrollo Social con los Ejecutivos estatales comprometidos a asignar un presupuesto para el desarrollo regional de las entidades a través de la realización de las acciones del Pronasol con obras, servicios, proyectos y programas que lleven bienestar social a campesinos, indígenas y grupos populares urbanos.

Posteriormente el gobierno estatal tiene que distribuir ese presupuesto junto con su aportación a cada uno de sus municipios para promover su desarrollo. Las Delegaciones SEDESOL apoyan la elaboración de programas y proyectos que se deriven de los Convenios de Desarrollo Social así como la observación de la correcta utilización del presupuesto y del desarrollo de las obras y servicios realizados en el marco del Convenio. El Convenio es un instrumento fundamental de la planeación regional y de la descentralización de

decisiones para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Después de la firma del Convenio de Desarrollo Social en el seno de los Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplade) se reúnen las autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal para determinar los proyectos y las obras de bienestar social que se realizarán. "Los Coplades funcionan como canal de unión y comunicación permanente en las diferentes instancias de gobierno." [23] Cada entidad federativa cuenta con un Coplade, el que colabora en la integración de los Consejos Municipales y Comités Locales de Solidaridad. Existe una Coordinación del Coplade en cada estado.

Así como existe un Coordinador General del Pronasol en los estados, también hay un Coordinador Estatal del Programa de Solidaridad y existe una coordinadora estatal de comités de solidaridad.

La Contraloría General de la Federación se coordina con la Contraloría de la Entidad y con el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado para firmar un acuerdo en el que se comprometen a vigilar y controlar el ejercicio del presupuesto en el cumplimiento de los Programas de Solidaridad y el desempeño de los servidores públicos.

La Contraloría de cada entidad es responsable de coordinar los trabajos de control y vigilancia de los programas que se hagan con

[23] Villalobos López, José A., Finanzas y empresas públicas municipales, p. 108

los recursos que asigna el gobierno federal así como los recursos que autoriza el Honorable Congreso del Estado para el Pronasol. Ante la Contraloría estatal se pueden presentar quejas y denuncias por el incumplimiento en las funciones o por el mal uso de los recursos del personal responsable de la realización de los programas y proyectos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad.

En la Contraloría Social del Programa Nacional de Solidaridad participa la ciudadanía en los Comités de Solidaridad para vigilar la correcta aplicación de los recursos del Pronasol en los programas correspondientes.

Esta Contraloría Social es coordinada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la participación de la Secretaría de Desarrollo Social, así como de la Contraloría Estatal que ofrecen su apoyo institucional para vigilar que cada Comité de Solidaridad funcione bien, que los servicios se presten con eficiencia y que los recursos se utilicen adecuadamente.

Cada Dependencia del gobierno federal cuenta en los estados con organismos desconcentrados que procuran el cumplimiento de las atribuciones de la Secretarías del centro; a estas tareas se anexa el trabajo de las unidades administrativas con que cuenta el gobierno estatal así como el trabajo de las comunidades, mecanismos e instrumentos creados para el funcionamiento del Pronasol.

### C. Ambito Municipal

Aquí es en donde se da una relación más directa entre autoridades y sociedad por ser la primer instancia de gobierno y la que recibe inmediatamente las demandas de la comunidad.

En los municipios y poblados a los que ya ha llegado el Pronasol para la realización de las acciones de alimentación, salud, educación, vivienda, prestación de servicios, apoyo a proyectos, apoyo a la producción y apoyo a la región, las personas que desean beneficiarse deben de organizarse para formar un Comité de Solidaridad.

Una forma de entrelazar las actividades de planeación del nivel municipal con el estatal, se da por medio de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) que son un órgano de apoyo a la planeación municipal y de participación en el COPLADE del Estado.

Dentro del COPLADEMUN participan dependencias federales y estatales para la realización de los acuerdos y convenios sobre actividades de interés para el municipio, que serán financiados con recursos federales y estatales. Se estructuran y funcionan los COPLADEMUN en forma similar a los COPLADE.

Los municipios son los directamente responsables de la puesta en práctica de las acciones del Pronasol a través de los programas

Solidaridad para una Escuela Digna, Niños en Solidaridad, Mujeres en Solidaridad, Fondos de Solidaridad para la Producción, Programas para Comunidades Indígenas, Fondos Municipales de Solidaridad (para la prestación de servicios públicos como: agua potable, alcantarillado, construcción de calles y jardines) y Hospital Digno.

Las aportaciones que recibe el municipio provienen de la Federación a través de las Delegaciones-Sedesol; del estado a través de los Coplade; de los recursos asignados en los Fondos Municipales de Solidaridad y de la Comunidad organizada en Comités de solidaridad con apoyo efectivo, mano de obra y/o materiales.

Las autoridades municipales deben de facilitar las gestiones de los comités con las instancias estatales que correspondan y/o federales en su caso.

En el manejo de los recursos que se le asignan al municipio interviene el Consejo Municipal de Solidaridad, "el cual estará integrado por: el Presidente Municipal quien fungirá como Presidente del Consejo; un representante del Gobierno del Estado; los Agentes Municipales; el Tesorero Municipal y un Vocal de Control y Vigilancia. Los acuerdos del Consejo se tomarán por mayoría de votos, cada uno de sus integrantes tendrá derecho a un voto, excepto el tesorero municipal que sólo tiene derecho a voz. En caso de empate el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad.

El Consejo Municipal de Solidaridad, se encargará de revisar las

propuestas; aceptar las que cumplen con la normatividad y rechazar las que no....[24] después se coordina con los Comités locales sobre las obras y acciones que serán financiadas y ejecutará las obras en caso de que éstos no puedan hacerlas. El Consejo es el primer filtro de la selección de proyectos presentados por los Comités Locales y participa en forma directa en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

El Comité es la célula básica de organización del Pronasol y se forman en asamblea pública. Los Comités se coordinan con las autoridades gubernamentales y los demás sectores sociales para definir que hacer, como llevarlo a la práctica, en cuanto tiempo, a que costo, con que calidad y como se recuperarán los recursos invertidos.

A través de esta forma de organización de la sociedad se ejercen las acciones del Pronasol, los integrantes del Comité tienen voz y voto de igual valor y por medio de estos se llevan a cabo obras y proyectos de bienestar social.

El Comité deberá estar integrado por una mesa directiva formada por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y Vocales elegidos entre todos los beneficiarios en la asamblea constitutiva del Comité. Las funciones de un Comité de Solidaridad son:

- 1.-"Detectar en Asamblea la problemática existente.
- 2.-"Formular, gestionar, administrar y evaluar las acciones de [24] "Normatividad para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad", Secretaría de Programación y Presupuesto, 1991, p. 7

solidaridad que les corresponden.

3.-"Ejecutar los acuerdos y propuestas generadas en las asambleas.

4.-"Participar en las tareas derivadas de las acciones del Programa.

5.-"Aportar los recursos humanos, económicos y materiales que la Asamblea decida.

6.-"Administrar y supervisar la correcta aplicación de los recursos y la calidad de la obra.

7.-"Controlar la ejecución de las obras y, en Asambleas, evaluar los resultados y definir, en su caso, las medidas correctivas y preventivas.

8.-"Notificar a las autoridades municipales, delegacionales, estatales y federales las irregularidades que se observen con respecto a la ejecución de las obras.

9.-"Proponer y tramitar ante las instancias correspondientes los proyectos y obras de apoyo a la comunidad, además de gestionar la autorización de los recursos financieros." [25]

Cuando la comunidad ya ha formado su Comité de Solidaridad y ha decidido que obras se van a realizar, presentan sus proyectos al Consejo Municipal, este se encargará de aprobarlos o rechazarlos y si son aprobados los envía a la Delegación-Sedesol ubicada en la capital del estado para que los califique y apruebe, si la Delegación lo aprueba se lo comunica al Consejo Municipal en un periodo no mayor de siete días hábiles y a su vez el Consejo se lo hará saber al Comité

[25] Dirección General de Capacitación, "Comités de Solidaridad (características generales)", febrero 1992, p. 3

que propuso los proyectos o la obra. Cuando se ha aprobado totalmente el proyecto u obra se procede a la firma de un Convenio de Concertación entre el Consejo Municipal y el Comité Local y entonces el Ayuntamiento recibe de la Delegación-Sedesol y del Coplade el 100% del total de cada proyecto autorizado hasta que se agote el presupuesto asignado al municipio para la realización de las acciones Pronasol. Dentro de un municipio existiran tantos Comités de Solidaridad como la realización de acciones del Pronasol.

El vocal de control y vigilancia de cada Comité de Solidaridad participa en las funciones de la Contraloría Social y puede informar al presidente del Comité cuando considere que algún servidor público municipal, estatal o federal o algún miembro del Comité no cumple con sus responsabilidades. La función central de esta Contraloría es promover la elevación de la productividad y el manejo adecuado de los recursos.

Con la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), de las unidades administrativas respectivas así como de los órganos de enlace entre uno y otro ámbito y de la comunidad en sí ha sido posible la realización de algunas acciones a nombre de Pronasol en varios lugares del país pero no se ha reducido la magnitud de la pobreza en México.

#### 4.4. ¿A quién se dirige el Pronasol?

El Programa Nacional de Solidaridad fue estructurado para tratar

de atender las demandas prioritarias de la población que vive en condiciones de pobreza o de pobreza extrema principalmente. Pronasol a través de la prestación de algún servicio público o de apoyo para el desarrollo de alguna actividad productiva intenta que la vida de esta gente sea menos penosa, pero la demanda es mayor que la oferta y por el momento Pronasol se orienta básicamente hacia tres grupos de la población que son los más marginados: los que resultan más golpeados por las crisis económicas y los que por generaciones han vivido en la pobreza. La población objetivo está conformada por los pueblos indígenas, por los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos.

Los pueblos indígenas tienen prioridad en Pronasol por: "encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. En las zonas indígenas se presentan las carencias más agudas y la más débil presencia institucional. Subsisten en la actualidad 56 grupos étnicos en el país...."[26] Se pretende integrarlos al desarrollo de la nación pero manteniendo un gran respeto por su cultura, tradiciones, valores y formas de organización.

Los campesinos de escasos recursos, así como los habitantes de zonas rurales se encuentran en condiciones de pobreza extrema. "Se pondrá particular énfasis en elevar su eficiencia productiva y en diversificar sus actividades económicas. Junto con ello, se

[26] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ....., p. 27

realizaran esfuerzos para fortalecer su capacidad de organización para la producción." [27]

Estos grupos sufren las adversidades de la naturaleza, viven en incertidumbre porque son despojados de sus tierras. Se debe de apoyar a estos grupos porque son los que se dedican al cultivo de la tierra para producir los alimentos que son básicos en nuestra dieta diaria y que les son mal pagados por los intermediarios (que si le sacan provecho).

Por tales situaciones, el producto de su trabajo no es suficiente para obtener sus satisfactores básicos y emigran los campesinos a las ciudades importantes del país o hacia el extranjero, en busca de mejores condiciones de vida, sin percatarse de que en estos lugares su situación será aún más difícil. Por lo tanto se debe de apoyar y brindar un cierto bienestar a estas personas en sus lugares de origen para evitar que vengán a sufrir y a incrementar los problemas de las grandes ciudades.

Los grupos populares urbanos se ubican principalmente en las ciudades perdidas y en las viejas vecindades de la ciudad, dedicándose al desempeño de diversas actividades para poder subsistir. Pronasol se orienta a: "proveer los servicios básicos municipales, los de educación, alimentación y salud así como a apoyar la construcción y mejoramiento de la vivienda ....." [28] de estos

[27] Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 126

[28] Ibid., p. 126

grupos que son los que más resienten los problemas de las grandes ciudades.

Son miembros de estos tres grupos niños, jóvenes, adultos y ancianos, participan cada uno de ellos de acuerdo con su capacidad y edad en las actividades del Pronasol para beneficiarse con algún servicio público, con infraestructura educativa o de salud, con apoyo técnico y/o material.

#### 4.5. ¿Qué áreas atiende?

A partir del nacimiento del Pronasol, se señalaron los ámbitos sobre los que iba a trabajar el Programa, con el objeto de combatir la pobreza existente en esos lugares. Las áreas sobre las que trabaja Pronasol tanto en zonas rurales como urbanas del país son nueve: "alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de los recursos naturales ...."[29]

Los rubros que en sus acciones incluye Pronasol constituyen las necesidades básicas que las personas en situación de pobreza no satisfacen y que son de gran importancia para su desarrollo como seres humanos, así como el apoyo que en determinados casos requieren para el desarrollo de alguna actividad productiva.

[29] Ibid., p. 127

Como ya hemos mencionado en el Pronasol hay recursos humanos, organismos, dependencias y entidades, pertenecientes a los tres niveles de gobierno, que contribuyen a la coordinación, planeación, organización y ejecución de las acciones a realizar por el Programa. A continuación señalaremos lo que se pretende hacer en cada área.

En alimentación se persigue que la oferta de productos básicos sea suficiente para satisfacer la demanda existente y que dichos alimentos estén al alcance del poder adquisitivo de las mayorías.

Respecto a la regularización en la tenencia de la tierra estará en función un programa con el fin de legalizar el suelo del que se han adueñado muchas familias humildes o que han comprado pero que no poseen título de propiedad, para que ya no vivan con el temor de que en cualquier momento puedan ser despojados del suelo donde han construido su casa. También pretende la incorporación de espacios territoriales nuevos para que ahí puedan existir asentamientos poblacionales futuros.

En el aspecto de la vivienda, se pretende que los programas de crédito para la vivienda no dejen a un lado a todas aquellas personas cuyo ingreso no es suficiente para cubrir un enganche o las mensualidades de una casa-habitación. "Con esta visión se implusarán los programas de vivienda rural y popular y se otorgarán créditos flexibles y oportunos que, cuando se apliquen, propicien la participación social bajo esquemas de autoconstrucción." [30]

[30] Ibid., p. 127

En la procuración de justicia tienen preferencia especial los grupos indígenas que son objeto de despojo y arbitrariedades por parte de autoridades o caciques, se les dará apoyo a su derecho tradicional propio y a sus prácticas.

En este contexto "la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas abrirá un espacio de reflexión colectiva y de acción corresponsable dirigido a evitar la discriminación, la inseguridad e indefensión de los pueblos indígenas." [31]

En el área de educación se persigue construir más edificios escolares y mejorar las condiciones de los ya existentes para incrementar el acceso de las mayorías a la educación y aumentar la calidad de la enseñanza, para superar las deficiencias que ahora existen en la preparación de los estudiantes, tanto de zonas urbanas como rurales. Se pondrá en marcha un programa de apoyo económico y de becas para que los niños que no tengan recursos para estudiar lo hagan. A las comunidades indígenas se les llevará educación en su lengua y se respetaran sus costumbres y tradiciones.

En el ámbito de salud que constituye un aspecto importante para el vivir de la población, sobre todo la de escasos recursos. Se construirán centros de salud, clínicas y hospitales y se reacondicionaran los que ya existen con el fin de ofrecer atención a la población que requiere de éstos servicios.

[31] Ibid., p. 128

Los servicios públicos de energía eléctrica y agua potable son necesarios para el mejor desarrollo de los grupos de población, porque brindan bienestar a la comunidad; el agua por ser el líquido imprescindible que requiere nuestro organismo para vivir, es importante para mantener la higiene y evitar enfermedades y; la electricidad contribuye a que las comunidades no se encuentren aisladas, al desarrollo de diversas actividades y a una mayor seguridad.

Se apoyará el desarrollo de la infraestructura agropecuaria a través de la participación de la población con propuestas y proyectos de inversión recuperables para establecer pequeñas industrias tanto en el campo como en la ciudad, se proporcionará capacitación y entrenamiento para el trabajo a los habitantes de estos lugares, se rescatarán las obras inconclusas o deterioradas y "se promoverá la construcción de pequeñas obras de irrigación, de comunicaciones y reforestación, especialmente en regiones semidesérticas del país; se alentará el uso de mano de obra local para multiplicar los beneficios sociales en la propias comunidades." [32]

En cuanto a la preservación de los recursos naturales, es muy importante su cuidado, porque de ellos ha dependido en gran medida el desarrollo del país y si no lo protegemos y explotamos adecuadamente, cuando se extingan se paralizará el posible desarrollo del país, por lo tanto se realizarán diversas acciones para su preservación.

[32] Ibid., p. 128

#### 4.6. ¿Cuál es el sustento legal del Pronasol y de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad?

El Programa Nacional de Solidaridad tiene propiamente su sustento legal dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y por supuesto en el ejercicio de las facultades que la Constitución Mexicana y otras leyes le conceden al Presidente de la República para hacer decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes. Como sabemos no hay un documento específico en el cual el Presidente señale propiamente la creación del Pronasol, como cuando crea por ejemplo un organismo, dependencia o entidad, sino que sólo en su discurso de toma de posesión de la Presidencia de la República el 10. de diciembre de 1988 señaló: "pondre de inmediato en marcha el Programa Nacional de Solidaridad Social, con acciones eficaces en las regiones rurales y en las zonas urbanas con niveles de vida más deprimidos." [33] Pero es el 2 de diciembre la fecha en que se marca la instalación del Programa Nacional de Solidaridad en el Palacio Nacional junto con la Comisión del Programa, a través de una ceremonia.

Ahora es dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994 en donde se señala que el Pronasol "es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales." [34]

[33] "El Licenciado Carlos Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República", Nafinsa, diciembre 15 de 1988, p. 8

[34] Plan Nacional de ....., p. 127

En el PND, la presencia del Pronasol es muy importante para el cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida que estableció el gobierno de México con la Nación, dentro del cual entra la erradicación de la pobreza extrema. Por lo tanto en el PND, es en donde se manifiesta el porque y para que se ha creado el Pronasol. En cambio con la Comisión y el Consejo Consultivo del Programa, no sucedió lo mismo, porque si bien la Comisión se instaló también el 2 de diciembre de 1988, se publicó el 6 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo presidencial que la crea al igual que el Consejo Consultivo del Programa.

El Acuerdo dice lo siguiente:

#### CONSIDERANDO

"Que el Estado Mexicano está constitucionalmente comprometido con el bienestar del pueblo, por lo que es preciso sostener un ataque frontal a la pobreza y hacer realidad el compromiso con el bienestar del pueblo;

"Que las acciones que deba emprender el Estado para enfrentar con eficacia los problemas que inciden en los sectores sociales más desprotegidos, deben sustentarse en programas que determinen claramente las políticas y lineamientos que conduzcan a su realización;

"Que el Ejecutivo a mi cargo debe promover en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para garantizar la

eficacia de los programas especiales correspondientes, la participación de los gobiernos locales y municipales, así como de los sectores social y privado, con el apoyo que a la realización de tales programas, brinden los especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales;

"Que en ese sentido, el compromiso más urgente para las zonas rurales, es con los grupos indígenas, con los pobladores de las zonas áridas; y así mismo, con los colonos de las zonas urbanas, quienes representan a los grupos más vulnerables, por lo que es necesaria la instrumentación inmediata de programas eficaces que eleven el nivel de vida de estas poblaciones y en los que participen los sectores público, social y privado;

"Que para el cumplimiento de los propósitos apuntados se hace indispensable crear mecanismos ágiles que aseguren el acceso a dichas personas a mejores niveles de salud y educación, a una mejor alimentación y vivienda y a empleos remunerados, y que permitan unificar e integrar las acciones que ejecutan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que por razón de sus atribuciones u objeto, atiendan dichas necesidades a fin de que se pongan en marcha programas de abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales y de la población de las zonas áridas y urbanas, y se abran espacios de concertación que encaucen el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno;

"Que en tal virtud, resulta conveniente crear la "Comisión del Programa Nacional de Solidaridad", integrada por las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, que conforme a sus atribuciones tienen relación con la atención de las necesidades de la población, la cual tendrá como objetivo ser un órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal se emprendan para combatir productivamente los bajos niveles de vida, con lo que se aprovechará la infraestructura actual, fortaleciendo la actuación de un esquema de coordinación que permita asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas productivos y de bienestar social, a través de la participación ciudadana y la canalización adecuada de recursos financieros que garanticen el mejoramiento de vida de los grupos de población de menores ingresos, he tenido a bien expedir el siguiente

#### ACUERDO

"PRIMERO.-Se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

"SEGUNDO.-La Comisión será presidida por el Titular del Ejecutivo Federal y se integrará de manera permanente por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Desarrollo

Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Pesca y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Instituto Nacional Indigenista; Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías; FIDEPAL, S. de R.L. de I.P. y C.V.; Comisión Nacional de Zonas Áridas y La Forestal, F.C.L.

"Cuando por razón de sus atribuciones u objeto, se estime necesaria su intervención, podrán asistir a las sesiones de la Comisión otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

"El Ejecutivo Federal invitará a los gobiernos de los Estados a fin de proponer la coordinación de acciones entre ambos órdenes de gobierno cuando así corresponda. Asimismo, y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Comisión promoverá conjuntamente con los gobiernos de los estados, las instancias de carácter local y municipal que en sus respectivos ámbitos se encarguen de llevar a cabo las acciones derivadas de los acuerdos de la Comisión.

"La Comisión contará con un Consejo Consultivo formado con representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como especialistas de reconocido prestigio en

el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la propia Comisión. En dicho Comité, se expresarán las opiniones y propuestas que conduzcan a definir las bases de concertación en los programas que defina la Comisión.

"TERCERO.- La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, tendrá como funciones: .....(anteriormente ya citadas).

"CUARTO.-Para el desempeño de sus funciones la Comisión contará con un Coordinador General que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal, quien tendrá a su cargo las siguientes funciones: .....(anteriormente ya citadas).

"QUINTO.-La Comisión podrá determinar la creación de las subcomisiones y grupos de trabajo tanto de carácter permanente como transitorio que estime convenientes para el estudio de los asuntos específicos relacionados con su objeto.

"SEXTO.-La Comisión sesionará con la periodicidad que determine el Ejecutivo Federal." [35]

De tal manera que no existe un acuerdo presidencial que en igualdad de condiciones respalde la creación del Programa Nacional de Solidaridad.

[35] Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988, p. 7-9

## CAPITULO V

### EL PRONASOL: MEDIO PARA AMORTIGUAR LOS IMPACTOS DE LA POBREZA

El Pronasol inició sus funciones en diciembre de 1988, hasta el momento ya son cuatro años de su operación y sólo se han combatido los efectos que la pobreza causa en los mexicanos que viven tanto en el campo como en las ciudades del país, pero no las causas que la generan.

Pronasol es un instrumento de gobierno que ha encontrado buena acogida dentro de los grupos populares, por significar para ellos la esperanza de un mejor nivel de vida, por seguir la línea de la forma de trabajo que es tradicional en las comunidades y por el establecimiento de "una relación más estrecha" entre sociedad y gobierno. "La eficacia de las acciones del Pronasol es consecuencia de la participación creciente de grupos sociales de las más distintas regiones, de la diversidad de problemas que se han atacado y de la imaginación desplegada para generar recursos y combinarlos para satisfacer demandas urgentes; estos factores entre otros, constituyen argumentos que en sí mismos legitiman el Programa." [1]

El Pronasol es el medio por el que el gobierno pretende construir un piso social básico de "emergencia" para la población, con el fin de mejorar en cierta medida su situación de pobreza, para

[1] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 225

que la modernización encuentre un ambiente más o menos preciso, dentro del cual también el Ejecutivo pueda realizar las negociaciones económicas y políticas que marca la dinámica mundial sin que haya peligro de desbordamientos sociales. Por ello el Programa se ha extendido en toda la República Mexicana realizando en unas entidades mayores acciones que en otras, pero ha procurado su difusión y presencia en la mayoría de los estados, municipios, poblados, comunidades, etc., para que la gente confíe en las acciones y decisiones del Gobierno salinista.

#### 5.1. Acciones del Programa en beneficio de la población pobre de México

Hasta ahora el Pronasol tiene cuatro años realizando acciones en los lugares donde las condiciones de pobreza y carencia de servicios son más agravantes. En 1988 el Programa Nacional de Solidaridad fue creado e instaurado oficialmente; en 1989 "el Programa operó en poco menos de la mitad de los estados (aquellos en que era más apremiante la acción) y exploró las distintas posibilidades de trabajo con las comunidades, buscando su organización democrática. Al año siguiente (1990) se extendió a todos los estados y demostró ser una opción viable para el combate a la pobreza. En 1991 las acciones del Programa llegan a casi todos los municipios del país y puede decirse a pesar de dificultades y lo mucho que falta por hacer, que fue el año de su consolidación como una forma nueva de hacer las cosas." [2],

[2] "Hacia la permanencia de la organización social", Gaceta de Solidaridad, #44, 31 de enero de 1992, p. 3

y en 1992 ya ha alcanzado presencia en los 31 estados y en el Distrito Federal.

Las acciones del Pronasol se vierten en tres áreas fundamentales, dentro de la cuales se han realizado algunas actividades en diversos rubros para el mejoramiento del bienestar social, de la producción y el desarrollo de las comunidades más necesitadas. Estas áreas son: Solidaridad para el Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Dentro de Solidaridad para el Bienestar Social se atienden los rubros de: salud, educación, alimentación y abasto, vivienda, programa de regularización de la tenencia de la tierra, servicios públicos, agua potable y alcantarillado, electrificación, pavimentación, servicio telefónico y servicio postal, mujeres en solidaridad, fondos municipales de solidaridad, deporte, dignificación penitenciaria, ecología y solidaridad obrera.

En Solidaridad para la Producción se encuentran fondos de solidaridad para la producción, programas de apoyo productivo (cafeticultores, pescadores riberaños, pequeña minería), programa en beneficio de jornaleros agrícolas, programa empresas de solidaridad, fondos de solidaridad para comunidades indígenas, carreteras y caminos rurales.

En Solidaridad para el Desarrollo Regional, se llevan a cabo programas de desarrollo en las regiones con graves carencias pero con un alto potencial productivo, en esta área intervienen más de dos

estados o municipios para llevar a cabo estos programas. Dentro de los programas de desarrollo se encuentran: Nueva Laguna, Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Oriente de Michoacán, Tierra Caliente Guerrero, Sur del Estado de México, Costa de Michoacán, Meseta Purépecha, Sierra Norte de Puebla, Costa de Chiapas, Huasteca Potosina y Zona Henequenera.

#### 5.1.1. Solidaridad para el Bienestar Social

Esta área consiste en la realización de obras y construcciones de carácter social dentro de diversas comunidades para mejorar sus condiciones de vida con el fin de que desempeñen sus actividades cotidianas de la mejor manera para que contribuyan al desarrollo del país. Para la realización de las actividades de Pronasol se cuenta con la participación de las dependencias y entidades de gobierno involucradas en la atención de las necesidades básicas de la población, con apoyo de gobiernos estatales y municipales y por supuesto con la valiosa participación de los grupos demandantes de servicios públicos y de satisfactores básicos.

##### 5.1.1.1. Salud

La realización de acciones en el rubro de salud a contribuido a que un mayor número de población sea atendida por un médico y tenga acceso a los medicamentos básicos para combatir enfermedades curables. Dentro de la población que se ha incorporado a los servicios de salud se encuentran grupos indígenas y campesinos.

Dentro del periodo 1989-1992 se han construido Hospitales Generales Rurales y Regionales, Clínicas de Solidaridad y Centros de Salud.

Participan en las actividades de salud, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) individualmente y en colaboración con Solidaridad a través del Programa IMSS-Solidaridad (antes llamado IMSS-Coplamar), y el Programa de Solidaridad para un Hospital Digno creado en 1991, complementando acciones con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en algunos casos. Realiza un trabajo muy importante la población que demanda estos servicios médicos al movilizarse por hacer realidad los proyectos. Mencionaremos las obras que se han realizado en este ámbito y algunos datos citados en diversos textos.

La Secretaría de Salud entre 1989 y 1992 ha colaborado con el Pronasol en la construcción de Hospitales y Centros de Salud en Campeche, Michoacán, México y Tlaxcala entre otros lugares, que presentan índices de alto rezago en atención médica. Así mismo a participado en la rehabilitación y mejoramiento de unidades médicas rurales. Estas actividades se han llevado a cabo con la colaboración de la población, del personal médico y de enfermeras a través de los Comités de Solidaridad para la salud. También se han impartido pláticas a la población sobre Planificación Familiar y Nutrición, se han realizado Días Nacionales de Vacunación para los niños entre otras actividades.

A través del Programa IMSS-Solidaridad, a partir de 1989, se

construyeron, rehabilitaron y equiparon unidades médicas rurales en Guerrero, Puebla, Hidalgo, Chihuahua, Zacatecas, Nayarit, en colonias populares de Monterrey, Guadalajara, San Luis Potosí y zona metropolitana de la Ciudad de México, para que los médicos y enfermeras contaran con el instrumental indispensable y con los medios necesarios para el mejor desempeño de su labor. Se han construido hospitales regionales en zonas con elevada marginación y con mayor número de grupos indígenas asentados.

Dentro de IMSS-Solidaridad destacan la construcción, rehabilitación y ampliación de los hospitales de "Chalco y Chimalhuacán, en el Estado de México; de los hospitales rurales de Santiago Juxtlahuacán y San Idelfonso Villa Alta en Oaxaca; de Tepeji de Rodríguez y Villa Avila Camacho en Puebla; los de Mapastepec, Benemerito de las Américas y Las Margaritas en el estado de Chiapas; el de Ciudad Camargo en Chihuahua; y los de Mexicali, Tijuana y Ensenada en Baja California." [3] Se continúa trabajando en obras de hospitales y centros de salud para lograr una cobertura nacional.

El Programa de Solidaridad para un Hospital Digno, se creó en 1991 para promover mejoras en las unidades médicas con el objetivo de que se presten sus servicios en condiciones óptimas y con los instrumentos y medicamentos necesarios. Este programa está a cargo de los gobiernos estatales y de las dependencias que integran el sector salud. El personal médico y las comunidades forman Comités de Solidaridad en los Hospitales materno-infantiles, civiles, generales,

[3] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la pobreza, p. 141

psiquiátricos y de especialidades e institutos. A través de este programa se mejorarán y rehabilitarán 600 hospitales de todo el país, con alrededor de 58 mil camas en el período 1991-1994."[4] Con este programa se busca procurar la calidad, la humanización de la atención médica y el mantenimiento de la infraestructura existente en los servicios de salud.

En los cuatro años de gobierno salinista "la Secretaría de Salud, el IMSS y el ISSSTE terminaron la construcción de 275 unidades de primer nivel y 19 hospitales. Destaca la puesta en marcha del Centro Médico Siglo XXI. Este gran complejo de investigación y tratamiento médico, orgullo de la medicina mexicana ..... vuelve a dar el servicio de excelencia que merecen los trabajadores con los modernos equipos e instalaciones. También hemos llevado los beneficios de la moderna tecnología médica a poblaciones aisladas mediante el Programa de Cirugía Extramuros con el cual se realizaron más de dos mil intervenciones quirúrgicas especializadas en zonas rurales."[5]

Se manejan dentro de este rubro cifras y datos, de que se han incorporado millones de grupos indígenas, campesinos y gente de colonias populares a los servicios de salud y que se han construido hospitales y clínicas en los lugares donde no existían estos servicios, sin embargo existen todavía grupos de población que carece de atención médica. Por lo que se pretende continuar trabajando para elevar la calidad y calidez de los servicios de salud

[4] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ...., p. 42

[5] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. IX

existentes para alcanzar mayor cobertura en estos servicios a nivel nacional poniendo énfasis en las regiones donde aún se carece de la atención médica indispensable.

#### 5.1.1.2. Educación

La educación constituye por lo general un requisito indispensable para el desempeño de algún trabajo y el camino más seguro para el logro del progreso y bienestar personal. Hasta el momento por mandato constitucional es obligatoria para todos los mexicanos la educación primaria, pero ya se está tratando de establecer también la obligatoriedad de la educación secundaria, para que así se eleve el grado de la educación escolar base en el país.

Hasta el momento continua siendo una gran limitante para el logro de la cobertura del sistema educativo nacional el constante incremento de la población y la dispersión del medio rural, pues el rezago más significativo se encuentra en las comunidades alejadas y dispersas en donde habitan indígenas y campesinos, además en las ciudades los grupos que viven en colonias populares carecen también de instrucción total o parcial.

"Solidaridad ha otorgado prioridad a la educación primaria por su importancia en la formación de las capacidades básicas del individuo, la transmisión de los conocimientos fundamentales y su significado para la vida productiva." [6] Pronasol apoya la construcción de

[6] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ....., p. 43

escuelas en donde no las hay y la remodelación y equipamiento de las existentes con el apoyo de las comunidades y de los gobiernos locales, también ha trabajado en secundarias para responder a las demandas insatisfechas y a las que surgen.

#### Programa de Solidaridad para una Escuela Digna

Este programa se crea en 1990, con el objetivo de dignificar los espacios educativos en el campo como en las ciudades, para que los niños y profesores desempeñen en condiciones más adecuadas sus labores y se refleje así un mayor aprovechamiento por parte de los educandos. A través de este programa se han rehabilitado planteles escolares tanto en el campo como en la ciudad para beneficio de millones de niños.

"Con Solidaridad para una Escuela Digna el gobierno creó un mecanismo que incorpora a los sectores social y privado en la ejecución de obras de rehabilitación mediante nuevas formas de trabajo comunitario. Autoridades, maestros, padres de familia, alumnos y colegios de profesionistas como los ingenieros y arquitectos, se han incorporado con entusiasmo a la reparación y mantenimiento de las instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias del mobiliario, la reforestación, pintura y limpieza de las escuelas." [7]

El programa trabaja con las aportaciones de los gobiernos

[7] Ibid., p. 44

federal, estatal y municipal, así como el de las comunidades con efectivo, mano de obra o materiales. La enseñanza que puede dejar este programa en los niños es la de mantener y conservar las instalaciones educativas en buenas condiciones para el beneficio de la comunidad.

#### Programa de Niños en Solidaridad

Este programa inició su operación en 1991, para apoyar la conclusión de los estudios de primaria de los niños que viven en condiciones de pobreza, mediante una beca que consiste en ayuda económica, alimenticia y de salud. Este programa surgió por el alto índice de deserción escolar que existe entre los niños indígenas, campesinos y de los que pertenecen a familias de bajos ingresos de las ciudades.

La causa de la elevada deserción que existe es que los niños de los bajos estratos tienen que contribuir con su trabajo en faenas del campo, con ventas y diversas actividades, para obtener dinero y llevarlo a sus casas para la satisfacción de sus necesidades. "Niños en Solidaridad busca contrarrestar la limitación económica de las familias, que impide a los menores continuar sus estudios. Para ello, mediante los Comités de Solidaridad se proponen y seleccionan a los niños que son beneficiarios de estímulos económicos, servicios médicos y despensas básicas, a fin de que puedan concluir su educación primaria en condiciones más adecuadas." [8]

[8] Ibid., p. 45

El programa inició su trabajo en 17 entidades federativas, en 1992 ya atiende a los 31 estados de la República y al Distrito Federal; sobre todo en las regiones en donde existen los índices más bajos de eficiencia terminal en la educación primaria. "A casi dos años de haber puesto en marcha el Programa Niños en Solidaridad, casi 500 mil menores reciben una beca en efectivo, dispensas y atención médica para impedir que abandonen la escuela por falta de recursos familiares." [9]

#### Programa Nacional de Apoyo al Servicio Social

Este programa inició sus funciones en 1989, para apoyar con una beca económica a los jóvenes pasantes de diversas carreras y técnicos durante la prestación de su servicio social, realizando acciones relacionadas con sus estudios en las comunidades directamente o en las instituciones que tienen contacto con ellas. Dentro de las actividades solidarias más comunes se encuentran las campañas de alfabetización, fomento a la salud, mejoramiento urbano, vivienda digna y participación dentro de los distintos programas de solidaridad.

Hasta diciembre de 1992 se tenía el dato de que con "el Programa de Servicio Social se integraron 571 mil jóvenes, egresados de las instituciones de educación técnica y superior, en proyectos de beneficio comunitario." [10] En este rubro como en todos los demás

[9] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X

[10] Ibid., p. X

falta mucho, mucho por hacer para convertir en realidad lo que señala el artículo 3o. de la Constitución y demás artículos relacionados con la justicia e igualdad social.

#### 5.1.1.3. Alimentación y Abasto

Pronasol en colaboración con dependencias como: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y la entidad Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y sus filiales, realizan acciones para que los grupos populares puedan tener acceso a los alimentos básicos con precios al alcance de sus bolsillos y en la cantidad que cada familia los pueda consumir.

Se han establecido tiendas en las zonas rurales y en las colonias populares en donde la población pueda adquirir productos básicos, también se ha dado apoyo en ciertos lugares a las actividades que producen alimentos (agricultura, pesca, ganadería, agroindustria, etc.) con el fin de que las mayorías puedan tener acceso a una dieta diversa y a bajo costo.

"Asegurar a los mexicanos el acceso a los alimentos nutricionales en condiciones adecuadas de calidad y precio, es una prioridad de Solidaridad. La alimentación representa un elemento indispensable en la sana formación de los individuos y el desarrollo de sus

capacidades especialmente entre los niños." [11] Se busca asegurar el abasto y mejorar los hábitos de alimentación de las familias de escasos recursos.

Dentro de las acciones realizadas en este rubro encontramos la recapitalización de tiendas Conasupo rurales y urbanas, el establecimiento de tiendas de este tipo en los lugares que no existían, a través de Conasupo se distribuyen los productos alimenticios indispensables en la dieta de las familias de escasos recursos y los precios de éstos son más bajos que en los grandes centros comerciales, apoyando así la economía de la población indígena, campesina y del medio urbano pobre. Por otro lado a través de "La Tarjeta Solidaridad se ha beneficiado a más de 2 millones de familias con tortilla a precios subsidiados en más de 200 ciudades. Se han puesto en servicio 7 mil 500 tiendas Conasupo con las que suman ya 20 mil rurales y 5 mil urbanas en las zonas de menores recursos." [12] Al finalizar 1992 se habrá beneficiado con más tiendas Conasupo a otro número importante de comunidades rurales y urbanas.

Con Pronasol y Liconsa se han beneficiado a millones de niños, al dotar a las familias de bajos ingresos con cuatro litros de leche diarios o terciados, también se han beneficiado a los ancianos, a los jubilados y a los incapacitados. Se ha incrementado el número de lecherías populares, distribuyéndolas en donde hay necesidad. Se han establecido cocinas populares en las colonias de las principales ciudades del país, para que los trabajadores y la gente en general,

[11] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ....., p. 46

[12] Salinas de Gortari, Carlos, "Tercer Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1991, p. X

pueda alimentarse bien y a bajo costo para la mejor realización de sus actividades. Dentro del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari no se señaló ningún dato del Pronasol respecto a alimentación y abasto.

Existe aún hambre y carencia de recursos para adquirir los alimentos dentro de algunos grupos de población tanto del campo como de la ciudad, falta mucho por hacer, para que toda la población del país cuente con una adecuada alimentación.

#### 5.1.1.4. Vivienda

La vivienda es un espacio físico muy importante, porque dentro de ésta se forma, crece y vive la familia, sin embargo no todas las familias que existen en el país gozan de una vivienda propia y digna en cuanto a la construcción, materiales, espacio y servicios.

Los grupos populares de las grandes ciudades habitan vecindades y ciudades perdidas en donde los cuartos no son suficientes para el número de integrantes de la familia, además de las condiciones insalubres en que viven. Otros muchos ocupan terrenos apoderándose de ellos y levantan sus casuchas con material de desperdicio (lamina, madera, cartón, vidrio, pedazos de loza, etc.). Son pocas las familias que tienen una vivienda bien construida y con espacios suficientes, por lo general el tipo de vivienda más común son los condominios y las casas duplex que son insuficientes y costosos. La oferta de vivienda está rezagada, enfrentar el reto habitacional es

prioridad también de la presente administración. Es necesario atender las zonas urbanas marginadas y el campo.

Pronasol apoya a la población de la ciudad y del campo con créditos para la compra de materiales con los que construya su casa y para la rehabilitación de las mismas o su ampliación, para ello se creó un fondo especial para dar "crédito a la palabra" en apoyo a la autoconstrucción. "Construir o rehabilitar una vivienda significa impulsar la actividad económica, generar empleo, fomentar el ahorro familiar y arraigar a la población a su lugar de origen." [13]

Desde 1989 Pronasol realizó acciones tendientes a apoyar la construcción de viviendas en zonas rurales y colonias populares asimismo apoyo la rehabilitación de miles de viviendas. Para atender el rezago habitacional se cuenta con el trabajo que realizan los fondos para la vivienda como: Infonavit, Fovissste, Fovi y Fonhapo con la construcción de viviendas para los trabajadores.

"Solidaridad preve continuar los programas de vivienda, con la realización de acciones de mejoramiento, el fomento a los sistemas de autoconstrucción y los estímulos financieros a colonos y campesinos que carezcan de los medios para adquirir materiales para construir, ampliar o modificar su vivienda." [14]

El Presidente Carlos Salinas de Gortari dentro de su Cuarto Informe de Gobierno dijo que: "El acceso a una vivienda digna

[13] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ....., p. 50

[14] Ibid., p. 50

constituye una alta prioridad de mi gobierno. Hemos fortalecido la coordinación institucional del Sistema Nacional de Vivienda. Hoy sumamos esfuerzos con los gobiernos de los estados, con los constructores e industriales, con los notarios y los bancos para desregular y promover vivienda accesible. En 1992 se construirán 254 mil casas habitación, entre ellas 87 mil del Infonavit; 170 mil del Fovi y la banca; 60 mil del Fovissste, Fonhapo y otros." [15] La construcción de viviendas es insuficiente, se requiere de facilidades para su obtención y de lugares adecuados para su edificación con el fin de no generar más problemas.

#### 5.1.1.5. Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra

La tenencia de la tierra significa la comprobación a través de las escrituras o títulos de propiedad de que el suelo que ocupa nuestra casa nos pertenece y que por tanto lo que se haya edificado sobre él también es nuestro. A través de las escrituras o títulos de propiedad podemos demostrar que un terreno, un departamento o una casa, es nuestra y nadie nos puede despojar de ellos de ninguna manera. A mucha gente sobre todo en el campo, durante cientos de años se le han arrebatado sus tierras por falta de documentos que comprueben su posesión.

Actualmente Pronasol en coordinación con la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), ha legalizado la tenencia de la tierra en colonias populares urbanas y en el campo a

[15] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. IX

ejidatarios y núcleos agrarios, para que tengan la seguridad en el uso y tenencia del suelo, abatiendo un tanto el rezago existente en este rubro. Antes el trámite era largo y costoso, ahora es más sencillo a través del Pronasol, porque hay empresas particulares que se dedican a legalizar la tenencia de la tierra.

Con Pronasol se "agiliza la escrituración y otorga facilidades para que las familias más pobres puedan tener la tranquilidad de que el patrimonio que crearon para sus hijos legalmente les pertenezca. Para dar una idea de la magnitud del esfuerzo que el Programa realiza, baste señalar que en el periodo 1989-1990 la CORETT expidió casi un millón de escrituras junto con los gobiernos de los estados. Para 1991 la CORETT pretende regularizar 205 mil predios que, aunados a los 245 mil que se calcula regularizarán los gobiernos estatales, permitirá que en sólo un trienio se resuelva en un 68 por ciento el rezago existente hasta 1988." [16]

Algunos lotes a regularizar tardán más por la dificultad de su condición jurídica. Al tener la seguridad sobre una propiedad ya sin temores se puede promover la introducción de los servicios públicos indispensables y pedir créditos para la terminación de la construcción si existe o para su edificación. La entrega de escrituras en este sexenio ha sido masiva dentro del Distrito Federal y en algunos estados, pero aún existe mucha tierra por regularizar. Dentro del IV informe de gobierno Salinas de Gortari ha señalado que

[16] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 51

en los cuatro años de su administración "se han entregado en promedio 1052 escrituras por día." [17], lo que da una cantidad de 2,535,920 escrituras entregadas.

#### 5.1.1.6. Servicios Públicos

La prestación de servicios públicos a la población completa un esquema ideal para que la mayoría de la gente se desarrolle a un buen nivel de vida.

La falta de servicios públicos en varias partes de la República Mexicana es causada por una parte por el desbordamiento incontrolado de núcleos de población en torno a las ciudades, en donde los servicios son ya de por sí insuficientes para los ciudadanos y luego con la formación de nuevas colonias es más difícil poder ofrecerles los servicios públicos a todos como debería de ser. Otra situación es que hay gente que vive al pie de cerros o en los cerros y ahí es costoso y complejo la introducción de los servicios por la irregularidad del suelo y lo inapropiado de las zonas.

Por otro lado hay quienes habitan en lugares aislados, donde no cuentan con la prestación de servicios públicos por ser difícil el acceso a estos sitios. También puede ocurrir que la falta de servicios públicos en los lugares donde sí hay posibilidad de obtenerlos sea por causa de la ineficiencia del gobierno en cualquiera de sus tres niveles, por falta de material o por falta de

[17] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe ....., p. X

organización de la comunidad para exigir los servicios al gobierno correspondiente.

a) Agua potable y alcantarillado

El agua es un líquido vital, que además de utilizarla para beber, nos sirve para bañarnos, lavar la ropa, hacer la comida y para muchas otras cosas, algunas comunidades cuentan con agua potable, pero la mayoría carece de este servicio y sólo usan el agua de lluvia cuando la almacenan, el agua que llevan algunos días de la semana las pipas o el agua que acarrear desde grandes distancias de algún pozo o toma de agua. El alcantarillado es importante para evitar enfermedades por la defecación al aire libre, pues a través de este conducto se recogen las aguas de lluvia y las inmundas conduciendolas hacia lugares en donde no nos puedan ocasionar daños a la salud.

Estos servicios son demandas constantes que se le presentan a Pronasol, tanto en las zonas urbanas como en las poblaciones rurales que no están tan alejadas de las ciudades. "Solidaridad promueve la ampliación de los servicios de agua potable y alcantarillado mediante la construcción, extensión y reparación de los sistemas correspondientes en zonas rurales y en las colonias populares, con el objetivo de elevar el nivel de vida y de salud de los habitantes en situación de pobreza." [18] Desde 1987 se inició la dotación de estos servicios por medio de Pronasol.

[18] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 47

En 1990 con la suma de los recursos de los gobiernos federal, estatal, municipal y las aportaciones y trabajo de los demandantes de los servicios con los fondos crediticios de la banca de desarrollo, se puso en funcionamiento el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), para realizar grandes obras de agua potable y alcantarillado beneficiando a millones de habitantes que viven en colonias populares y en poblados rurales de todo el país.

Se han realizados obras para mejorar la calidad del suministro de agua, se han rehabilitado las redes de los sistemas de ambos servicios en las Ciudades de Mérida, Tijuana, Acapulco, Nuevo Laredo, San Luis Potosí, Colima, Distrito Federal, entre otras. En 1991 se señaló que se tenía programado realizar la construcción, rehabilitación y ampliación de dos mil 132 sistemas de agua potable y 753 sistemas de alcantarillado y a fines de 1992 se señala que: "Diariamente se han beneficiado por primera vez 7,719 compatriotas con la introducción de agua potable." [19], y sobre alcantarillado no se dijo nada. Existe una enorme carencia de estos servicios conforme crece la población y se dispersa.

#### b) Electrificación

En los lugares alejados de las ciudades, en las colonias populares y en cualquier casa, se requiere del suministro de energía eléctrica para el funcionamiento de radio, televisión, aparatos

[19] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X

eléctricos en general y para tener luz artificial por el atardecer y en la noche para continuar con la realización de las actividades cotidianas. "La electrificación social en sus modalidades rural y urbana, tiene una amplia significación para nuestro país, no sólo coadyuva a la movilidad social, también hace posible la realización de actividades productivas, principalmente orientadas al apoyo de la economía familiar, que no se podían efectuar por la carencia del fluido." [20] A través del Pronasol se ha dotado de este servicio, a un mayor número de familias con el apoyo de los gobiernos y la colaboración de la población beneficiando a millones de familias.

Destaca en 1990, la electrificación de los municipios de Chalco, Chimalhuacán e Ixtapaluca en el Estado de México por la rapidez con que se instaló el servicio después de tanto tiempo de haberlo demandado. En 1991 el programa de electrificación de colonias populares y comunidades rurales extendió su servicio a otros centros de población. En 1992 se calcula que en lo que va de la presente administración: "Han recibido cotidianamente el servicio de energía eléctrica 9122 mexicanos." [21]

Al contar con electricidad se tienen opciones de entretenimiento, al preparar la comida se pueden utilizar aparatos eléctricos que aligeran la labor y que conservan los alimentos en buen estado por días, para que se pueda contar con alumbrado público y tener más seguridad por las noches.

[20] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a....., p. 48

[21] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de...", p. X  
156

Es valido resaltar la intervención en este ámbito de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro por la prestación de sus servicios.

c) Pavimentación, servicio telefónico y servicio postal

"El Programa Nacional de Solidaridad apoya obras de pavimentación y empedrado de calles, construcción de guarniciones y banquetas, instalación de alumbrado público, rehabilitación de plazas y de espacios públicos de recreación." [22] Estos servicios se han brindado en localidades urbanas como en comunidades rurales, al igual que el servicio telefónico y servicio postal que son vías de comunicación para que los grupos de población asentados en estos lugares puedan tener contacto con el resto del país, aunque los servicios no sean eficientes al ciento por ciento.

Con estos servicios se han beneficiado a millones de habitantes. "Los colonos, con su organización, han pavimentado más de 3200 kilómetros de calles en colonias populares. Hoy, 8500 localidades cuentan con el servicio de telefonía rural; cinco mil comunidades rurales y 8500 colonias populares tienen acceso al servicio postal." [23] Lo anterior son datos que se tienen de lo realizado en los cuatro años que ha trabajado el Programa.

[22] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 49

[23] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X

#### 5.1.1.7. Mujeres en Solidaridad

El Programa de Mujeres en Solidaridad, consiste en que las mujeres de familia de escasos recursos del campo, de las zonas rurales indígenas y la ciudad además de cumplir con sus actividades cotidianas se integren para la realización de diversas tareas tanto en pequeños talleres como en su comunidad. En el caso de los talleres se pretende que con los recursos que obtengan por la venta de los trabajos que realicen contribuyan al ingreso familiar para mejorar las condiciones de la familia, respecto a las tareas en su comunidad se realizan actividades que beneficien y mejoren el aspecto de la localidad.

Dentro de Mujeres en Solidaridad se realizan proyectos productivos y proyectos sociales y de servicios, desarrollandose actividades como piscicultura, agricultura, artesanias, formando guarderías, molinos de nixtamal, talleres de costura, huertos hortifrutícolas, granjas, la introducción de agua y el mejoramiento de sus viviendas y caminos. Los proyectos a realizar los designan las participantes tomando en cuenta las ventajas que les ofrecen las condiciones naturales de sus comunidades.

El Programa de Mujeres en Solidaridad se ha extendido hacia todos los estados del país por el trabajo de algunos de sus municipios. "Entre 1989 y 1990 han participado y se han beneficiado cerca de 35 mil mujeres de dos mil comunidades del medio rural y urbano popular. Para 1991 el Programa (continuó) con los proyectos destinados a

superar los niveles de vida de la población femenina y sus familias." [24] Dentro del informe de gobierno correspondiente a 1992, no se mencionan datos al respecto. Este programa trabaja con los recursos de los gobiernos federal, estatal y municipal aunados a los recursos materiales y humanos que aportan las mujeres de las comunidades donde se ejecutan las diversas actividades.

#### 5.1.1.8. Fondos Municipales de Solidaridad

Estos Fondos se crearon en 1990, para dotar de recursos adicionales a los municipios más pobres del país y así fortalecer su capacidad de respuesta ante la demanda de servicios Públicos por parte de sus habitantes, porque en la mayor parte de los municipios existe pobreza y rezago enorme en la prestación de servicios públicos.

El municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, como consecuencia este es el nivel de gobierno que se encuentra más cerca y en contacto con la sociedad. "Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).-Agua Potable y alcantarillado
- b).-Alumbrado Público
- c).-Limpia
- d).-Mercados y centrales de abasto

[24] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 53

- e).-Panteones
- f).-Rastros
- g).-Calles, parques y jardines
- h).-Seguridad pública y tránsito, e

i).-Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." [25]

Se fortaleció con esta reforma al artículo 115 constitucional de cierta forma al municipio, pero también se le dieron funciones para las que muchos municipios pobres no están capacitados para cumplir.

En el año de la creación de los Fondos, se transfirieron recursos a 1439 municipios de 13 estados de la República: Aguascalientes, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Queretaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. En los años subsiguientes se han incrementado los recursos y el número de municipios que reciben apoyo.

Con los Fondos se han realizado obras de carácter social como: la construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje, construcción y reparación de escuelas, de instalaciones deportivas, de centros de salud, de parques y jardines, pavimentación de calles, obras de carácter productivo como: perforación de pozos para riego, unidades pecuarias, estanques rústicos, empacadora de productos agrícolas, y obras de infraestructura como: la construcción y

[25] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 1989, p. 104

rehabilitación de caminos rurales, de puentes, electrificación de poblaciones rurales y colonias populares. La participación de la gente ha sido muy importante y las obras se hacen de buena calidad, en menor plazo y se mantienen en buenas condiciones.

"Mediante los Fondos Municipales (en 1992) se atiende al 87 % de los ayuntamientos del país. Con estos recursos directos ellos realizaron más de 60 mil obras con elevado efecto social en 25 estados de la República." [26] Con los Fondos Municipales se complementan las acciones que se realizan en los rubros de salud, educación, servicios públicos, apoyo a las actividades productivas e infraestructura.

#### 5.1.1.9. Deporte, dignificación penitenciaria, ecología y solidaridad obrera

En Pronasol dentro de la línea de Solidaridad para el Bienestar Social se encuentra también el apoyo que se le ha dado al deporte, a la dignificación penitenciaria, a la ecología y a los obreros. Se ha dado un gran impulso al Deporte en las colonias populares, para que los jóvenes y niños se dediquen a la práctica de algún deporte y no se inclinen a la vagancia o a los vicios que dañan a la salud. Se han construido en algunos sitios verdaderas Unidades Deportivas como el caso de Chalco, estado de México y Tampico, en otros lugares sólo se han construido canchas de fútbol, de basquet o de volibol.

[26] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X

Respecto a la Dignificación Penitenciaria se han puesto en marcha acciones de despresurización, mejoramiento de las instalaciones y modernización del proceso de readaptación social. "Debido a la sobrepoblación y hacinamiento existentes en muchos centros de reclusión del país, que generan condiciones de vida infrahumanas para los internos, y dado que las medidas de ampliación de la capacidad instalada y la modernización de la política de readaptación social requieren de tiempos, etapas e inversiones que no pueden ser de corto plazo, el gobierno federal diseño y ha puesto en práctica el Programa de Dignificación Penitenciaria por Solidaridad, que se aplicaran en los 31 estados y en la colonia penal federal de las Islas Mariás." [27]

Con este programa se les ha dado un trato más digno a los presos, se les enseñan actividades productivas para que las aprendan y cuando salgan libres trabajen honradamente, asimismo se vigila que las instalaciones estén en buen estado. En Sinaloa; Comalcalco; Tabasco; Tamaulipas; Hidalgo; Baja California Norte y Michoacán, entre otros se han realizado acciones afines al cumplimiento de este programa.

En Ecología se ha puesto en marcha el Programa de Ecología Productiva con el objeto de preservar el medio ambiente natural que se haya ya muy deteriorado en ciertas regiones del país por la excesiva contaminación de mares, aire y tierra. Con el programa se busca mejorar las condiciones de vida de las zonas de riqueza natural y preservar el medio ambiente en que viven. Por ejemplo en Michoacán

[27] "Habitat digno para reclusos", Gaceta de Solidaridad, #16, 30 de noviembre de 1990, p. 6

y en el estado de México se encuentran las áreas boscosas que reciben a la mariposa monarca y ahí se han apoyado proyectos de reforestación y se procura mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Se pretende poner en marcha proyectos de vigilancia y protección de los recursos naturales, creación de microempresas, huertos frutícolas, obras de infraestructura para el bienestar de los habitantes de las regiones ricas en recursos naturales, con el fin de racionalizar la explotación de las riquezas naturales y que tengan opciones de subsistencia para que no dependan tanto de los recursos que existen en su localidad. En varias regiones del país y en la Ciudad de México ya se han realizado acciones al respecto. En 1991 se inició el Programa de Solidaridad Obrera, para que dirigentes y obreros en la fábrica y en la comunidad eleven el nivel de vida de los trabajadores.

#### 5.1.2. Solidaridad para la Producción

Se crearon en 1990 estos fondos que consisten en dar apoyo a los grupos dedicados a alguna actividad productiva con fondos, maquinaria, herramientas, y materias primas, para que su trabajo sea productivo y lo realicen en sus lugares de origen evitando las migraciones hacia las ciudades. Con la realización de las distintas acciones en esta área, Solidaridad trata de fomentar la creación de pequeñas fuentes de empleo para las comunidades al mismo tiempo que preservan sus actividades económicas tradicionales.

### 5.1.2.1. Fondos de Solidaridad para la Producción

Estos fondos se crearon en 1990 inicialmente para otorgar apoyos crediticios a los campesinos de zonas de alta siniestralidad y baja productividad agrícola que venían siendo atendidos por el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), y también para aquéllos que nunca habían recibido apoyo de este tipo. Con Pronasol se quedaron los que no tenían grandes extensiones de tierra para recibir créditos bancarios, además de esta forma se trata de incorporar a la población rural marginada de la cobertura bancaria proporcionándoles recursos con "créditos a la palabra", para que tengan con que trabajar su tierra y poder satisfacer mínimamente sus necesidades.

"El apoyo consistió en la entrega de cantidades preestablecidas por hectárea a cada productor en dos ministraciones de acuerdo a los tiempos de la siembra. No se impusieron patrones de cultivo y se dejó a la experiencia de los mismos campesinos la decisión al respecto." [28] El apoyo máximo que se entrega por hectárea es de 300 mil pesos que son entregados en efectivo, no causan interés y deben reintegrarse al final de la comercialización, con el dinero recuperado se realizan obras y acciones de bienestar para la comunidad.

Forman parte de Fondos de Solidaridad para la Producción, campesinos que se dedican al cultivo de maíz, frijol, arroz, sorgo, papa, soya, cártamo, caña de azúcar, henequén, cacahuete, chile,

[28] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a ....., p. 140

jicama, entre otros productos. Han recibido este tipo de Fondos los campesinos de las regiones del Estado de México, Campeche, Yucatán, Morelos, Sinaloa, Guerrero, Tlaxcala, Jalisco, Zacatecas, Querétaro y Nayarit. En 1992 se cuenta con que: "Mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción se apoya a más de 620 mil campesinos que trabajan casi dos millones de hectáreas de baja productividad ubicadas en 15 mil localidades; ellos tienen crédito a la palabra que, al recuperarse, genera una fuente auténtica de desarrollo comunitario." [29] Este apoyo es importante para detener en cierto grado la emigración hacia las ciudades de la gente del campo y para que no se de una mayor insuficiencia alimentaria.

#### 5.1.2.2. Programas de Apoyo Productivo

El Pronasol apoya y promueve los proyectos de grupos dedicados a ramos productivos que contribuyan al bienestar familiar, comunitario y regional. Dentro de los proyectos productivos más importantes se encuentran los apoyos otorgados a cafeticultores, el fomento a la pesca ribereña y el impulso a la pequeña minería.

##### a) Programa de Apoyo a Cafeticultores

"En la producción de café laboran aproximadamente 200 mil cafeticultores, de los cuales el 60 por ciento son indígenas. En diciembre de 1989 un clima adverso perjudicó gravemente los cultivos de grano en los estados de Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla y

[29] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X

Veracruz." [30] Lo que obligó al gobierno a intervenir y poner atención en este ramo para ayudar con créditos e implementos al cultivo del grano, para que los cafeticultores se repusieran de la mala cosecha y continuar con su trabajo, se realizaron acciones de rejuvenecimiento y renovación de cafetales y se le dió apoyo a la siembra de diversos cultivos.

La atención del Pronasol se amplió hacia otros estados productores del grano de café con acciones de apoyo a la producción, fertilización, corte, acopio y comercialización del producto cosechado. Los préstamos son "créditos a la palabra" que comprende plazos para su devolución de uno a tres años y se han constituido fondos revolventes al concluirse la venta del grano, los recursos recuperados se mantienen en la comunidad para destinarse nuevamente al apoyo de la producción del café o para beneficio de la comunidad.

También han sido sujetos de apoyo las regiones no afectadas por las heladas con fertilizantes y en la hora del corte, como Oaxaca, Chiapas, Puebla, Colima y Guerrero.

#### b) Programas de Apoyo a Pescadores Ribereños

Pronasol ha dado impulso con recursos y equipo a la pesca ribereña y a la acuicultura por ser una actividad que genera empleos, ingresos y alimentos a bajo costo para las comunidades rurales y urbanas. Además de que estas constituyen una alternativa buena ante

[30] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ..., p. 54

la baja productividad y siniestralidad de los campos de cultivo agrícola.

Dentro de sus primeras acciones "se canalizaron recursos para la construcción de estanquería rústica y un canal de acceso para refugio pesquero en Campeche; la instalación de un centro de producción post-larva en Durango; la introducción de unidades acuícolas en San Luis Potosí y la rehabilitación de la Laguna de Almagre en Tamaulipas, entre otras acciones." [31]

Dentro de esta actividad se fomenta el cultivo de la mojarra y la carpa, la captura de crustáceos, moluscos, cazón y algas por ser especies de consumo popular. Se han apoyado programas de desarrollo pesquero y piscícola en Michoacán y Yucatán. En Michoacán se orientó el apoyo a la producción acuícola con la construcción de fileteadoras rurales, y estanques rústicos, la producción de microalgas para alimentar peces y la elaboración de estudios de cultivo de ciertas variedades de peces. En Yucatán con el Programa se apoyo la acuicultura y se le dió impulso a la pesca. En Veracruz y Campeche se dotó de equipo y bacos a pescadores y piscicultores de bajos recursos. Se han realizado acciones similares también en Oaxaca, Guerrero y Quintana Roo.

#### c) Programa de Apoyo a la Pequeña Minería

La minería es una actividad de gran importancia y sus productos

[31] Ibid., p. 55

se han utilizado para satisfacer de materias primas a las industrias del país y del exterior. En determinados momentos los grupos que dependen de esta actividad enfrentan problemas de operación y desarrollo por lo tanto no pueden adquirir equipo y material para la extracción de los materiales.

Ante esta situación "el Programa Nacional de Solidaridad ha contribuido desde 1989 en la exploración, explotación y comercialización de recursos a los estados de Durango y Coahuila con el mármol; Tlaxcala con la cantera; Zacatecas con el ónix; Veracruz con el caolín; Sonora con la turquesa; y Jalisco con el cuarzo." [32]

En Jalisco se firmó un convenio de concertación entre Pronasol y la Sociedad de Solidaridad Social Minsol del Municipio de Unión de Tula; en Sonora se apoyo la solución de los problemas de operación y desarrollo que enfrentó la Unión de Turqueseros San Francisco Javier en Cananea con la compra de herramientas, equipo y materiales de trabajo y también se impulso la industrialización y comercialización del carbón vegetal en Vicam, Municipio de Guaymas, Sonora. Los mineros de Tlalpujahuá, Morelia también han recibido apoyo de este programa.

### 5.1.2.3. Programa en beneficio de Jornaleros Agrícolas

En el país existen millones de jornaleros agrícolas, la mayoría de éstos son indígenas que venden su fuerza de trabajo con base a los

[32] Ibid., p. 56

ciclos de siembra y cosecha, debido al trabajo que realizan, tienen que emigrar de su lugar de origen hacia las regiones de cultivo para sobrevivir.

Los jornaleros en su mayoría emigran principalmente al noroeste del país: a los Valles de Hermosillo, en Sonora; Culiacán, El Fuerte y los Mochis en Sinaloa; San Quintín, en Baja California; Durango. Otro tanto trabaja en Tabasco, Morelos, Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas y Michoacán.

En los lugares donde llegan a trabajar padecen limitaciones y pobreza, sus ingresos son menores a los de un salario mínimo, el trabajo que desempeñan es excesivo, sufren desnutrición y varias enfermedades. Se calcula que aproximadamente la tercera parte de la población de jornaleros con mujeres que junto con sus hijos viven en condiciones insalubres y sin acceso a la educación.

Ante esta situación, en 1990 se inició el programa de apoyo a los jornaleros agrícolas, para mejorar sus condiciones de vida. "Entre las acciones más importantes destacan las campañas de vacunación de desparasitación; alfabetización y educación para adultos, y la creación de estancias infantiles atendidas por las esposas de los jornaleros." [33] También se les ha ayudado con materiales para mejorar sus viviendas, se les ha dado apoyo nutricional y abasto sanitario y para construir redes de agua potable, con el fin de

[33] Lajous Vargas, Roberta, "Modernización y solidaridad", Algunos Argumentos para el Debate Político, Secretaría de Asuntos Internacionales del CEN del PRI, p.4

aumentar su productividad y condición física, ya que su trabajo es arduo.

En la realización de las acciones para el bienestar de los jornaleros, que se llevan a cabo en cada una de las entidades participan dependencias federales, estatales y los propios trabajadores agrícolas.

#### 5.1.2.4. Programa Empresas de Solidaridad

A través del Pronasol se destinaron recursos para crear empresas sociales y de apoyo a la producción del campo y de las ciudades, de tal manera que este programa de Empresas de Solidaridad nació en diciembre de 1991, con el fin de ofrecer fuentes de empleo a los mexicanos para arraigarlos en el país y cierta autonomía económica de los participantes en las empresas de solidaridad al convertirse en propietarios de sus talleres o negocios.

"Con Empresas de Solidaridad se pretende ofrecer una vía de desarrollo y bienestar en favor de la población de escasos recursos, la cual una vez organizada en torno a proyectos agrícolas, pesqueros, forestales, artesanales, turísticos, agroindustriales y de minería extractiva, entre otros, puede acceder a fuentes de crédito, pero sobre todo a la propiedad y dirección de sus propios proyectos con beneficios extensivos no solamente a individuos sino a sus familias y comunidades. Para tramitar y obtener tal apoyo, las únicas condiciones son integrar iniciativas para la construcción de empresas

realmente viables y rentables." [34]

Los recursos que se utilizan para la puesta en marcha de una Empresa de Solidaridad son: aportaciones del sector privado social en especie o capital, el capital de riesgo recuperable a plazos que presta empresas de solidaridad, los créditos adicionales de Nacional Financiera y Banrural y el esfuerzo de los grupos urbanos populares. "Es así como Empresas de Solidaridad ofrece apoyo y reconocimiento a los proyectos, la tenacidad y la voluntad de trabajo de campesinos y grupos populares urbanos en su lucha contra la pobreza." [35]

Se han formado Empresas de Solidaridad dentro de varios estados de la República por ejemplo: en Monclova, Coahuila hay Empresas de Tabique, Panaderías, Fábrica de Ropa y Ceras Naturales de México, S.A.; en Veracruz, Fábrica de Ropa San Buenaventura, Sociedad Cooperativa La Purísima Concepción (fábrica textil); en Durango, la Microempresa de Yacimiento de Oro y Plata; en Yucatán la Empresa desfibadora de henequén; en Taxco, Guerrero; la Sociedad de Solidaridad Social Trituradora de Piedra Huajuotula; en Sinaloa, la Sociedad Cooperativa de Servicios Turísticos de la Isla de Venado; en Nayarit, Fertilizantes, Insecticidas y Semillas del Ejido Peñasquillo; en Estado de México, Unión de Artesanos de Metepec y Proveedora de Vidrio, S.A., están son entre otras las empresas que se han puesto en marcha.

Hasta la fecha, "se han creado 2400 empresas, 1240 de ellas [34] "Objetivos y funciones", Gaceta de Solidaridad, #57, 15 de agosto de 1992, p. 18

[35] *Ibid*, p. 18

integradas con capital de riesgo del Fondo Nacional y 1160 formados con el apoyo de 44 fondos regionales de garantía y financiamiento." [36] El objetivo de la presente administración es crear 10,000 empresas para que haya empleo y arraigar a la población en la tierra de su nacimiento para que no emigre a otras ciudades, estados o al país vecino.

#### 5.1.2.5. Fondos de Solidaridad para Comunidades Indígenas

A lo largo del territorio mexicano se localizan diversos pueblos indígenas, más de la mitad del total de estos grupos viven en el medio rural y subsisten por la práctica de actividades primarias. Estas poblaciones indígenas sufren marginación, analfabetismo, su esperanza de vida es muy baja y son objeto de injusticias agrarias y penales. "El Programa Nacional de Solidaridad atiende a este grupo prioritario mediante la ampliación de la cobertura de salud con nuevos centros y unidades médicas; se ha mejorado el abasto de productos básicos en zonas de difícil acceso, con tiendas rurales y lecherías; se han introducido los servicios de agua potable, electrificación y se ha trabajado con las comunidades para abrir, ampliar y reparar caminos." [37]

En 1990 se creó el Fondo de Solidaridad para Comunidades Indígenas y así impulsar proyectos productivos rentables y revertir el rezago económico que viven. El Fondo opera descentralizadamente, [36] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X  
[37] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ..., p. 57

en cada región indígena se establece un Fondo Regional de Comunidades Indígenas, cada fondo inicia su función con 500 millones de pesos que pueden ser más o menos de acuerdo con las características propias de la región.

Los proyectos productivos que decidan desarrollar las comunidades indígenas, deben de mejorar la eficiencia de las actividades primarias y aprovechar racionalmente los recursos locales con la práctica de las actividades agrícolas, pecuaria, forestal, agroindustrial y artesanal. "La existencia del fondo permite que las organizaciones indígenas, ya sea a nivel de comunidades o de uniones complejas, decidan sobre las prioridades, el destino de los recursos, los tiempos de ejecución y la realización de los proyectos. Con esto se fomenta la iniciativa de los grupos y se respetan las costumbres, la cultura y las formas propias de organización y colaboración." [38] Se considera a los indígenas como sujetos activos de su desarrollo.

Se han realizado proyectos productivos en Totonacapan, Veracruz con una Cooperativa Mueblera, el cultivo de la vainilla por los indígenas totonacos y un Taller de Tejido y Costura; en Aguascalientes se formó una Carpintería; en Sonora se fomenta la ganadería; en Zacatecas se formaron agroindustrias; en Chiapas se realizaron Módulos Integrales para el Desarrollo Lechero; en Colima, Planta Procesadora de Productos Lácteos; en Cuetzalan, Puebla Planta Productora de Hongos. Se ha apoyado a los mayas de Quintana Roo, a los Tarahumaras de Chihuahua, a los huicholes de Jalisco, etc. "Los

[38] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El combate a ....., p. 140 y 141

120 Fondos Regionales para los Pueblos Indígenas, en los que participan casi 1500 organizaciones propias de esas comunidades, han apoyado dos mil proyectos que benefician a los grupos étnicos de 4600 localidades." [39] Sin lugar a dudas aún hay marginación y falta llevar ayuda a varios pueblos indígenas cuyo acceso a los lugares que habitan es difícil.

#### 5.1.2.6. Carreteras y caminos rurales

La construcción y rehabilitación de carreteras y caminos rurales amplía la red de comunicaciones terrestres; lo que significa que se establezca una mayor relación entre las diversas regiones del país, que anteriormente se encontraban aisladas, representa la posibilidad de intercambio comercial y cultural entre los diversos poblados de la República, la introducción de servicios públicos a estos lugares se facilita, pueden comercializar sus productos con otras comunidades y también a través de estas vías de comunicación pueden trasladarse los grupos indígenas, campesinos y populares urbanos a los lugares en que hay centros educativos y de salud.

El Pronasol desde 1989 participa en la construcción, en la rehabilitación y en la conservación de carreteras y caminos rurales para lograr una mayor integración de las comunidades marginadas hasta ahora del desarrollo nacional alcanzado. El Pronasol, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la población de estas comunidades han contribuido a la realización de acciones carreteras en

[39] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, p. X

Aguascalientes; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; en Sonora; en Chihuahua; Manzanillo; San Luis Potosí y estado de México.

### 5.1.3. Solidaridad para el Desarrollo Regional

"La estrategia de combate a la pobreza puesta en marcha con solidaridad comprende tanto el bienestar social como el apoyo a los recursos y capacidades productivas de los indígenas, campesinos y habitantes de las colonias populares. Los programas especiales de desarrollo regional abarcan a más de dos estados o municipios y forman parte de la mencionada estrategia, en complemento al proceso social y productivo llevado a cabo en el espacio comunitario y municipal." [40] Las acciones realizadas en esta línea pretenden que a través del trabajo conjunto de los estados y municipios inmersos dentro de una misma región sean aprovechadas las condiciones climáticas, productivas, sociales y culturales que les son comunes para alcanzar un progreso regional mediante el desarrollo de actividades productivas que subsanen sus graves carencias.

Los Programas de Desarrollo Regional fueron puestos en marcha por el Presidente Carlos Salinas de Gortari y en ellos participan los gobiernos federal, estatal y municipal así como la población de la propia región. Dentro de estos programas se encuentran los de: Nueva Laguna, Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Oriente de Michoacán, Tierra Caliente Guerrero, Sur del Estado de México, Costa de Michoacán, Meseta Purépecha, Sierra Norte de Puebla, Costa de

[40] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ..., p. 63

Chiapas, Huasteca Potosina y Zona Henequenera.

a) Programa del Istmo de Tehuantepec

Inició sus funciones el 20 de marzo de 1990, para promover el desarrollo de la región aprovechando su capacidad y potencialidad agrícola, ganadera, forestal, minera, pesquera y turística, modernizando las comunicaciones, procurando el desarrollo industrial y comercial para mejorar las condiciones de salud y el patrimonio de los pueblos, etnias y comunidades.

"Se pretende combatir los problemas de drenaje y salinidad que se han agravado por la falta de infraestructura, para aprovechar el agua disponible, y construir una red camionera que impulse el desarrollo económico y social con la participación de las comunidades. En cuanto a pesca, se busca ordenar el uso del litoral y fomentar el desarrollo de acuacultura, así como desarrollar la industria y el comercio con infraestructura, recursos y capacitación para los trabajadores locales." [41] Todo esto con la fusión del esfuerzo de autoridades y comunidad.

b) Programa de Desarrollo de Nueva Laguna

Este programa se creó el 22 de septiembre de 1989, en él participan campesinos, colonos, empresarios, profesionistas, estudiantes y partidos políticos para la realización de obras y

[41] "Desarrollo Regional", Gaceta de Solidaridad, agosto de 1990, p. 7

proyectos. "Su objetivo es establecer criterios para racionalizar la explotación y utilización de los recursos naturales, principalmente el agua, mantener la región como la principal cuenca lechera del país y centro productor de algodón; sentar las bases para un desarrollo integral, y mejorar las condiciones de vida de la población." [42]

Dentro de las acciones realizadas se han dado créditos para la introducción de maquinaria al campo, construcción de presas y sistemas de agua potable y alcantarillado, diversificación de cultivos, electrificación, regularización de la tenencia de la tierra y el apoyo a proyectos productivos. Las aportaciones provienen de los gobiernos federal, estatal, municipal y de la comunidad.

#### c) Programa de Desarrollo de la Costa de Oaxaca

Existen grandes carencias en esta región como es agua potable, energía eléctrica, comunicaciones y existen aún enfermedades como el paludismo. La agricultura, pesca y ganadería no se explotan como debe ser. Para mejorar sus condiciones de vida, conservar sus costumbres y tradiciones y proporcionar un desarrollo regional a partir del 21 de marzo de 1990, que se puso en marcha el Programa se busca la "rehabilitación de escuelas, incremento de los servicios de salud, dotación de servicios a las comunidades, apoyo a la pesca ribereña, integración del turismo al desarrollo agropecuario y conservación ecológica, además de mejoramiento productivo de la tierra y ampliación y conservación de la red de caminos existente, todo con el

[42] "De Tlalpujahua a todo el país", Gaceta de Solidaridad, #36, 30 de septiembre de 1991, p. 14

fin último de superar lo que ya debe ser superado: la pobreza extrema." [43]

Actualmente se han desarrollado consorcios turísticos cerca de esta región formada por 49 municipios de la zona y esta riqueza no ha beneficiado a la población que vive ahí, pues aún existen graves rezagos por ello; se propuso este programa para trabajar por el bienestar social y desarrollo urbano.

d) Programa de Desarrollo del Oriente de Michoacán

En este programa participan los municipios del estado, para combatir los rezagos de la región y promover el desarrollo de ésta, con la participación de las dependencias gubernamentales y de la comunidad. A partir del 14 de febrero de 1991 se busca aumentar la productividad, fortalecer el desarrollo industrial y agroindustrial para beneficio de los habitantes de la entidad.

e) Programa de Desarrollo de Tierra Caliente Guerrero

El programa lo forman nueve municipios pertenecientes a dicha entidad, desde su creación el 18 de abril de 1991 se busca terminar la infraestructura hidráulica abandonada, construir caminos rurales y puentes que comuniquen a todas aquellas zonas que tenían problemas para transportar sus productos y actualmente hay obras en proceso.

[43] "Desarrollo Regional", Gaceta de Solidaridad, agosto de 1990, p. 7

#### f) Programa de Desarrollo del Sur del Estado de México

El 16 de mayo de 1991 inició este programa para lograr la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población a través del incremento en la actividad productiva para impulsar un crecimiento generado por la población. Este programa funciona de acuerdo con la observancia de los cuatro principios básicos del Pronasol.

#### g) Programa de Desarrollo de la Costa de Michoacán

Desde enero de 1992 los municipios costeros del estado se han visto beneficiados por un programa de desarrollo, entre ellos se encuentran: Aquila, Arteaga, Coahuayana, Coalcomán, Chinicuilá, Lázaro Cárdenas y Timbiscatío. Se han buscado mejoras en el nivel de vida de la población y sentar las bases para un nuevo desarrollo económico de la región a través de proyectos productivos, obras de infraestructura y la introducción de servicios de bienestar social. Aún existen rezagos en la tenencia de la tierra, en comunicaciones y transportes, en educación y salud, y en el desarrollo urbano que obstaculizan el progreso regional.

#### h) Programa de Desarrollo de la Meseta Purépecha

La región está integrada por 13 municipios: Charapan, Cheran, Chilchota, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Periban, Los Reyes, Tancítaro, Taretan, Tingambato, Uruapan y Zitacuaretiro, que

poseen necesidades que requieren urgente solución. El Programa puesto en función en febrero de 1972 tiene como objetivos: "la explotación racional de los recursos naturales, el aprovechamiento del potencial productivo regional, la realización de obras de infraestructura y desarrollo social, el fortalecimiento de la función pública municipal y la solución de viejas demandas de los pueblos indígenas, principalmente en lo relacionado con tenencia de la tierra, rezago agrario, acciones de justicia, preservación cultural, arraigo a su medio natural y apoyo crediticio a sus proyectos y actividades." [44]

i) Programa de Desarrollo Integral de la Sierra Norte de Puebla

En febrero de 1972 se puso en marcha este programa, beneficiando a 63 municipios de la zona por las acciones realizadas, entre ellas: la de recuperar la calidad de la fruta de la región, buscar solución al problema de la tenencia de la tierra, fomento a la ganadería, la construcción y pavimentación de caminos para que las cabeceras municipales de la Sierra Norte se encuentren comunicadas, realización de obras de educación y salud, así como de agua potable y electrificación entre otras.

j) Programa Integral para el Desarrollo de la Costa de Chiapas

El Presidente de la República puso en funcionamiento este programa el 3 de abril de 1972, con la mira de beneficiar a los habitantes de 27 municipios con: la construcción de la autopista [44] "En la Meseta P'urhepecha, problema agrario de varios rostros", Gaceta de Solidaridad, #46, 29 de febrero de 1972, p. 18

Tapachula-Arriaga para comunicarse con el norte del país, la construcción de caminos para que la producción regional salga hacia otros lugares, la modernización de las carreteras fronterizas y con el desarrollo del Puerto Madero para la exportación e importación de productos extranjeros. Se han construido escuelas, unidades médicas y se concluirá la construcción del Hospital General de Tapachula.

k) Programa de Desarrollo Regional de la Huasteca Potosina

Puesto en funcionamiento el 30 de abril de 1992, beneficia a 18 municipios para sacar a las zonas de su pobreza e impulsar su desarrollo, para "detonar un proceso que aproveche con mayor ampliación e intensidad sus recursos, sin alterar el equilibrio ecológico de la zona, a la vez que mejorar la calidad y el nivel de vida de la población." [45] El cuerpo del programa contiene acciones que en un corto plazo debe de mejorar la situación de la región.

l) Programa de Desarrollo Regional de la Zona Henequenera

Se inició el 7 de mayo de 1992 el Programa Regional, para dar apoyo a la población de esta zona y promover "la ejecución de proyectos agroindustriales, otorgará asesoría y asistencia técnica en materia de comercialización y brindará plena libertad a los productores para que se responsabilicen de todo el proceso concerniente a esta actividad." [46] Aquí como en el resto de las regiones existen rezagos en salud, educación, servicios públicos y

[45] "Huasteca Potosina", Gaceta de Solidaridad, # 52, 31 de mayo de 1992, p. 29

[46] "Dos nuevos Programas Regionales para el desarrollo", Gaceta de Solidaridad, #52, 31 de mayo de 1992, p. 26

comunicaciones.

## 5.2. Evaluación de las acciones del Pronasol

Con el objetivo de cuantificar las acciones realizadas a lo largo de la República Mexicana por el Programa Nacional de Solidaridad se han organizado Semanas de la Solidaridad en las que además de evaluar las tareas llevadas a cabo durante todo un año a través de Pronasol, se dan a conocer nuevas metas y proyectos a cumplir a corto y largo plazo, el Presidente asiste a determinados Estados para poner en marcha varias obras de beneficio social, de corte productivo o de desarrollo regional en el resto de los estados, los gobiernos estatales y municipales conjuntamente entregan obras de diversa índole a la población y se brinda a la comunidad atención e información gratuita en alimentación, salud, planificación familiar y seguridad laboral.

Hasta el momento se han realizado tres Semanas de la Solidaridad, la Primera fue del 2 al 8 de agosto de 1990, la Segunda del 9 al 14 de septiembre de 1991 y la Tercera del 7 al 11 de septiembre de 1992.

"1989 fue el año de arranque del Programa de Solidaridad, en el que paulatinamente, a través de la experiencia de un nuevo trato con las comunidades en catorce estados, se fueron definiendo las formas de operación hasta llegar a la figura del Comité de Solidaridad elegido democráticamente. En 1990, cuando el Programa se extendió a todas las entidades federativas y los grupos comunitarios empezaron a

sentirlo como propio, se organizó la Primera Semana de la Solidaridad, en la que se difundieron las diversas vertientes en que actuaba el Programa y se convocó a los distintos grupos sociales a unirse a la causa de la justicia. En 1991 Solidaridad extendió su acción a la gran mayoría de los municipios del país. Y la Segunda Semana se planeó como una reflexión colectiva de los propios Comités de Solidaridad, que se convirtió en una verdadera evaluación del Programa. La Tercera Semana de la Solidaridad tiene el propósito de organizar una nueva reflexión de quienes participan en él; esta vez en torno a sus efectos integrales en la vida de las familias y de las comunidades, en las opciones productivas, en la organización social y en los municipios." [47] Las líneas de acción del Pronasol se han ejercido con el apoyo de las instituciones del Estado y se han creado nuevas instancias para reforzar sus acciones.

Siempre en toda medida administrativa o programa de tipo social es importante evaluar los resultados para saber en que cantidad y calidad se han cumplido los objetivos que se persiguen o para modificar ciertas acciones si no encajan en determinado momento. En el caso del Pronasol hay que evaluar la eficiencia de sus acciones en el combate a la pobreza de la población mexicana, sus familias y el impacto social que ha tenido.

#### 5.2.1. Primera Semana de la Solidaridad (2-8 de agosto de 1990)

La convocatoria para la realización de la Semana de la [47] "Hacia la Tercera Semana de la Solidaridad", Gaceta de Solidaridad, #57, 15 de agosto de 1992, p. 3

Solidaridad, fue hecha por el Primer Mandatario quien a su vez encabezó las actividades que se llevaron a cabo en su transcurso. El Presidente Carlos Salinas de Gortari durante la Semana de la Solidaridad visitó 12 estados, para supervisar el avance de las obras financiadas con recursos del Pronasol así como el Distrito Federal para inaugurar otras tantas y comprometer la realización de diversas acciones de Solidaridad para el mejoramiento social en distintos estados del país.

Dentro de las actividades supervizadas y realizadas se encuentran: campañas de salud; saneamiento ambiental; reparación de escuelas, alfabetización; parques públicos y áreas comunes; reforestación en el medio urbano y rural; rehabilitación de viviendas; entrega de obras hidráulicas; electrificación y pavimentación; entrega de lecherías, cocinas populares y tiendas urbanas y rurales; puesta en funcionamiento de servicios telefónicos y de correos; caminos rurales; entrega de escrituras para regularizar la tenencia de la tierra, y capacitación para la producción.

Esta semana tuvo como objetivo "impulsar la movilización de amplios grupos de la población, a fin de que ésta, además de demostrarse confianza en sí misma, sea participe de su propio desarrollo y alcance niveles de organización con los que pueda, ahora y en el futuro, hacer frente a situaciones de emergencia o, simplemente, actuar en beneficio propio." [48]

[48] "Suma respetuosa de esfuerzos", Gaceta de Solidaridad, agosto de 1991, p. 1

El gobierno ha apoyado la realización de las acciones de Pronasol con sus dependencias como son la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial así como sus Entidades: Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Nacional Indigenista, la Comisión Nacional del Deporte y Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, entre otras.

La Sociedad Civil participa a través de sus organizaciones como sindicatos, camaras de industriales y de comerciantes, cooperativistas, patronatos y colegios de profesionistas entre otras agrupaciones con acciones en beneficio de la comunidad.

Dentro de los estados que visitó el Presidente de la República durante la Primera Semana de la Solidaridad se encuentran: Puebla, Coahuila, Guadalajara, Aguascalientes, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Chihuahua, Colima, Baja California Sur, Michoacán y México. Pero también se realizaron entre otros estados y en municipios del país actividades diversas dentro de esta Semana de la Solidaridad, además de evaluar todo lo realizado por Pronasol en cada lugar desde su creación hasta la semana del 2 al 8 de agosto de 1990.

En las tres orientaciones estratégicas del Pronasol, que son:

Solidaridad para el bienestar social; Solidaridad para la producción y Solidaridad para el desarrollo regional, desde la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad hasta agosto de 1990 se registraron las siguientes acciones, se evaluaron resultados y se realizaron nuevas propuestas.

**Educación:** se mejoraron y ampliaron con la construcción de aulas, laboratorios, talleres y anexos de los espacios educativos del país, se construyeron albergues para niños indígenas y un laboratorio para educación bilingüe, se realizaron obras diversas en escuelas para beneficio de miles de niños de niveles de primaria y secundaria. El Programa Solidaridad para una Escuela Digna reparó y dio mantenimiento a escuelas. Los estados que recibieron más apoyo son: México, Veracruz, Coahuila, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Jalisco. Se otorgaron becas a los prestadores de Servicio Social.

**Salud:** durante 1989 el Programa IMSS-Solidaridad dotó de servicio médico a comunidades rurales y zonas urbanas, amplió y mejoró instalaciones aumentando la cobertura del servicio. Se construyeron hospitales en diversas entidades del país así como centros de salud.

**Alimentación y abasto:** se creó infraestructura de abasto y comercialización en almacenes y tiendas en zonas rurales y marginadas, se instalaron lecherías, bodegas y almacenes para el abasto de alimentos y cocinas populares.

Agua potable y alcantarillado: se construyeron y ampliaron redes de agua potable; se realizaron nuevas tomas domiciliarias; se rehabilitarán, ampliarán y construirán sistemas de alcantarillado. Se buscó poner en marcha Plantas Potabilizadoras en Culiacán, Támico, Mérida, Colima y Reynosa y Plantas de Tratamiento de Agua en Puerto Vallarta, Durango y Nuevo Laredo.

Electrificación: desde 1989 comunidades rurales, colonias populares y hectáreas de uso productivo se electrificaron beneficiando a millones de personas.

Telefonía y correos: se dotó del Servicio Telefónico a diversas poblaciones, se instalaron agencias postales en colonias populares y comunidades rurales.

Tenencia de la tierra: se expropiaron cientos de hectáreas y se entregaron escrituras regularizando la tenencia de la tierra, en 1990 se trabajó en México, Morelos, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz, y en las ciudades de Acapulco, Irapuato, Reynosa, Ciudad de Carmen, Gómez Palacios, Ciudad Juárez, Valle de Chalco, Guadalajara y Distrito Federal.

Fondos Municipales: a través de estos se atendieron necesidades en municipios de Oaxaca, Yucatán, Guerrero, Tlaxcala, Chiapas, Aguascalientes, Hidalgo, San Luis Potosí, Nayarit, Zacatecas, Jalisco, México y Querétaro.

**Jornaleros agrícolas:** en mayo de 1990 se puso en marcha en Sinaloa este programa, para atender y mejorar las necesidades básicas de los trabajadores, se encuentran funcionando también en Sonora, Baja California, Chiapas, Veracruz, Jalisco y Nayarit.

**Fondos de Solidaridad:** se ha apoyado a productos agrícolas de bajos ingresos de Zacatecas, Guanajuato, Durango, Sinaloa, México, Campeche, Michoacán y Puebla.

**Fondos de Solidaridad para Pueblos Indígenas:** han impulsado proyectos y obras de carácter productivo de los indígenas de Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Guerrero, Chihuahua, Michoacán, Yucatán y México.

**SARH-Solidaridad:** ésta y organizaciones de productores, establecieron convenios de concertación para apoyar estudios de factibilidad, capacitación y asistencia técnica para empresas campesinas, agroindustrias, obras de infraestructura agrícola, pecuaria y forestal en Sonora, Durango, Jalisco, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Nayarit, Chiapas, Yucatán y Veracruz.

**Recursos naturales:** se ha buscado el aprovechamiento de los recursos naturales, reorientando el uso de la tierra, reforestando y utilizando el agua adecuadamente.

**Apoyo a la minería:** para incorporar a esta actividad a ejidatarios y comunidades de zonas de baja productividad agrícola, se

abrieron minas para su explotación y se establecieron talleres y pequeñas plantas industriales.

Apoyo a cafeticultores: se han apoyado a cafeticultores de Hidalgo, Puebla, Veracruz y San Luis Potosí.

Mujeres en Solidaridad: con este programa se han impulsado proyectos productivos y sociales en diversas localidades para mejorar las condiciones de vida e ingreso familiar.

Programa de Desarrollo Regional de Nueva Laguna: se creó a fines de 1989 tal programa para proporcionar créditos especiales para la tecnificación del campo, para construir presas, se han construido sistemas de agua potable y alcantarillado, se ha electrificado y se ha regulado la tenencia de la tierra.

Programa de Desarrollo Regional del Istmo de Tehuantepec: surgió en marzo de 1990 para proporcionar a la región desarrollo agropecuario y forestal, comunicaciones, modernización de la pesca, desarrollo industrial y comercial, uso y aprovechamiento del agua.

Programa de Desarrollo Regional de la Costa de Oaxaca: gestado en marzo de 1990 para rehabilitar las escuelas de la región, los servicios de salud, la dotación de servicios, la ampliación y conservación de los caminos y el mejoramiento productivo de la tierra.

Esta Semana de la Solidaridad fue un acto que "movilizó amplios

grupos y sectores de la sociedad, mostrando que la solidaridad es una manera de ser de los mexicanos y no sólo un programa de gobierno. También fue una ocasión importante para evaluar los avances y los retos que tenemos que enfrentar. En total, se realizaron más de 50 mil actividades en las que participan 10 millones de mexicanos." [49]

Todo el trabajo realizado durante este tiempo fue importante, pero no suficiente ya que no todos los lugares con necesidades apremiantes en el país fueron atendidos, pero a raíz de esta semana se puso énfasis en continuar trabajando arduamente para llegar a todos los rincones del país y satisfacer necesidades ahí existentes para restarle campo a la pobreza de la gente que constituye un obstáculo para el progreso del país.

#### 5.2.2. Segunda Semana de la Solidaridad (9-14 de septiembre de 1991)

La Segunda Semana de la Solidaridad se llevó a cabo en todo el país. "Mas de 13 millones de compatriotas participaron en ella, se evaluaron los resultados de los programa en marcha y se propusieron opciones para mejorar su ejecución." [50] El Presidente Salinas de Gortari visitó nueve entidades en donde encabezó las actividades desarrolladas en ellas. En esta ocasión se trató de Chiapas, Veracruz, México, Zacatecas, Michoacán, Jalisco, Monterrey, Tlaxcala y el Distrito Federal.

[49] Salinas de Gortari, Carlos, "Segundo Informe de Gobierno", Uno más Uno, 2 de noviembre de 1990, p. VII

[50] Salinas de Gortari, Carlos, "Tercer Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1991, p. XII

Se realizaron acciones para el combate a la pobreza en los aspectos: educativo, de alimentación, de salud, asistencia social, de comunicaciones y transportes, de prestación de servicios públicos y reforestación. Participaron dependencias y entidades federales, gobiernos de los estados y municipios, profesionistas, organizaciones de la sociedad civil y las poblaciones de las diversas comunidades donde trabaja Pronasol.

#### 9 de septiembre

Fue el primer día de la Segunda Semana de Solidaridad, que se realizó en Tzimol, municipio de Chiapas dentro del poblado La Mesilla, que fue sede de la Reunión de Evaluación del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado, en el Ejido Independencia municipio de La Concordia, Chiapas se hizo la Evaluación de Caminos Rurales. En El Divido, perteneciente al poblado Plan de Arroyos municipios de Axtlán, Veracruz se evaluaron las acciones que se han realizado con solidaridad para la explotación de recursos forestales, mineros, cafetaleros y el aprovechamiento de la pimienta.

#### 10 de septiembre

Se realizó la Reunión Nacional sobre Educación en San Felipe Ixtacuixtla, Tlaxcala en donde se dejó asentado que miles de escuelas fueron rehabilitadas y que se construyeron otras tantas. Se han otorgado becas a niños a través del Programa Niños en Solidaridad, creado el 24 de octubre de 1990. Se continuó con el apoyo de becas

económicas para jóvenes prestadores de Servicio Social. En Aguadulce municipio de Papantla estado de Veracruz se Evaluó el Servicio de Energía Eléctrica, en donde se entregaron simbólicamente obras y ampliaciones de la red eléctrica hacia varias comunidades del país. En Nezahualcoyotl municipio del estado de México, el presidente inauguró la Universidad Tecnológica de Nezahualcoyotl.

#### 11 de septiembre

En Tlalpajahua, Michoacán se realizó la Reunión para Evaluar las acciones de los Seis Programas de Desarrollo Regional existentes: Nueva Laguna, Istmo de Tehuantepec, Costa de Oaxaca, Tierra Caliente, Sur del estado de México y Oriente de Michoacán. En Zitácuaro, Michoacán el Presidente inauguró el Tecnológico de Zitácuaro. En Araró de Zinapécuaro, Michoacán inauguró la Clínica del poblado y encabezó la Reunión IMSS-Solidaridad, en la cual se señaló que se han construido clínicas, hospitales y centros de salud en el medio rural y urbano para la atención de un número mayor de mexicanos.

#### 12 de septiembre

En Ojuelos, Jalisco el Presidente asistió a la Reunión sobre Fondos de Solidaridad para la Producción que han apoyado a productores de tierras áridas del país. En Loreto, Zacatecas Salinas de Gortari entregó escrituras, inauguró el Parque Deportivo Solidaridad y lecherías, ahí también se realizó la Reunión de Abasto y Alimentación. En Monterrey colocó el Ejecutivo Federal el primer

Árbol del Bosque Ecológico de San Bernabé.

13 de septiembre

En el Hospital General de México se develó el Monumento de Solidaridad a la Salud y el Primer Mandatario presidió la Reunión del Programa Hospital Digno. Se realizó el Encuentro Nacional de Jóvenes en Solidaridad en el Auditorio Nacional de la Ciudad de México y se Reunió el Consejo Consultivo de Solidaridad en el Salón Adolfo López Mateos en Los Pinos.

14 de septiembre

Se realizó en Palacio Nacional la Clausura de la Segunda Semana de la Solidaridad, pero antes se llevó a cabo una Reunión de Presidentes Municipales del País, en donde se resaltó el trabajo hecho con Pronasol y el Presidente de la República concretó que: "8 millones de mexicanos cuentan con agua potable; 11 millones disponen ahora de la energía eléctrica; se han dignificado más de 50 mil escuelas a lo largo del país; alrededor de 200 mil niños tienen hoy una beca en efectivo para garantizar que concluirán su educación primaria. Hay 40 por ciento más de unidades médicas en zonas rurales y colonias populares que las construídas a lo largo de toda la historia del país. Medio millón de campesinos cuentan con crédito a la palabra. Entregamos más de un millón de escrituras a igual número de familias y en sólo tres días tantas como en 15 años de haberse regularizado la tenencia de la tierra. Y 2 mil municipios cuentan con

recursos para fortalecer su autonomía y su capacidad de respuesta ante la propia comunidad. Es decir, amigos presidentes municipales, en unos cuantos meses, uniendonos los mexicanos hemos hecho lo que a naciones les ha tomado todo el curso de su historia." [51]

Con la realización de la Segunda Semana de la Solidaridad se pusieron de manifiesto las obras que se han logrado en cada uno de los ámbitos en que participa Pronasol, concretando promesas se señaló que ahora el discurso se ha convertido en promesas cumplidas. Se dijo que siguiendo el ritmo de trabajo observado hasta el momento se combatirían los graves rezagos existentes en el país en un plazo menor.

Como resultado de esta Semana se quedaron en pie nuevas metas y programas de Pronasol que en el siguiente año se estarán evaluando al igual que el resto de las acciones que son permanentes hasta ahora para mejorar la situación de pobreza que viven las mayorías tanto de los medios urbanos como rurales.

### 5.2.3. Tercera Semana de la Solidaridad (7-11 de septiembre de 1992)

La Tercera Semana de la Solidaridad fue de reflexión y evaluación acerca de lo que ha realizado el Programa Nacional de Solidaridad durante el último año y a lo largo de su vida. Dentro de este evento se llevaron a cabo varias actividades y reuniones nacionales que [51] "Solidaridad, la respuesta democrática al reto formidable de la justicia", Gaceta de Solidaridad, 30 de septiembre de 1991, p. 2

encabezó el Presidente de la República, en las que conjuntamente participaron servidores públicos, dependencias y entidades, gobernadores, autoridades municipales, organizaciones de diversa índole y la población como actor principal.

Previamente al evento de la Semana de la Solidaridad se organizaron reuniones, en donde las coordinadoras de los diferentes programas de solidaridad discutieron y analizaron los avances, errores, obstáculos y carencias que se han presentado en sus respectivos programas, propusieron metas para lograr a futuro, resaltaron la importancia de la organización social y llegaron a conclusiones que fueron presentadas en el transcurso de la Tercera Semana de la Solidaridad al Presidente de la República.

Los Comités de Solidaridad hacen una evaluación comunitaria del Pronasol, a nivel estatal se hace una evaluación que llevan a cabo los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) en cada entidad del país, éstos se auxilian de los Comités de Solidaridad para sistematizar e integrar una memoria anual sobre los resultados del Pronasol en cada estado.

La Evaluación Interna del Pronasol, es efectuada por los órganos de dirección centrales y se lleva a cabo a través de las áreas encargadas de coordinar cada uno de los programas de solidaridad y cuenta con la participación del Comité Técnico de Evaluación del Pronasol, esta evaluación se realiza de acuerdo a un determinado corte geográfico (nacional, estatal o municipal) o por programa. Se

cuenta también con una Evaluación Externa del Programa que realizan Centros de Investigación con reconocimiento académico, grupos de intelectuales y colegios de profesionistas.

Dentro de las reuniones previas a la Semana del 7 al 11 de septiembre, se encontraron los de los siguientes rubros:

Fondos Regionales: las reuniones preparatorias fueron del 9 al 26 de agosto en los estados de Sonora, Oaxaca, Puebla y Chiapas cuyas conclusiones se presentaron el 7 de septiembre ante el Ejecutivo Federal durante una reunión.

Escuela Digna: se reunieron del 13 al 28 de agosto los Comités escolares de solidaridad de Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Baja California Sur, Guanajuato, Zacatecas, Colima, México, Jalisco, Hidalgo, Querétaro, Michoacán, Morelos y Sinaloa para reflexionar y evaluar el Programa Escuela Digna, de sus conclusiones se rescata el gran interés de los comités por ampliar su campo de acción hacia otras actividades para beneficio de la comunidad y la insuficiencia de los recursos del Programa Escuela Digna para cubrir los rezagos existentes.

Niños en Solidaridad: este programa seleccionó una escuela en cada uno de los estados de la República para que se realizarán acciones preventivas y de fomento a la salud, en Oaxaca hubo reuniones de evaluación dentro de las siete regiones del estado y en Yucatán se realizaron encuentros municipales en torno a este

programa.

Hospital Digno: dentro de las tareas previas a la Tercera Semana de la Solidaridad hubo reuniones municipales para dar a conocer las acciones que los Comités pueden realizar en el nuevo Hospital de Chalco. En Hermosillo, Sonora tuvo lugar un seminario-taller Hospital Digno, asesoramiento a Comités sobre proyectos de obra y equipamiento hospitalario.

Fondos de Solidaridad para la producción: los campesinos temporaleros y los destinatarios del fondo evaluaron las acciones realizadas, los presidentes municipales señalaron como han fortalecido al municipio y los logros que se han obtenido, el avance y la calidad de las obras financiadas con la recuperación de los créditos a la palabra.

Fondos Municipales: se realizaron 26 reuniones estatales previas en Jalisco, Chiapas y Yucatán, donde se analizaron los logros más importantes, las dificultades y las sugerencias para agilizar las acciones del Pronasol a nivel municipal. El 11 de septiembre se llevó a cabo la Reunión Nacional "El Municipio" en Los Mochis Sinaloa donde se entregó el Premio de Solidaridad a la Acción Municipal, a los ayuntamientos que mejor operaron los cuatro principios del Pronasol.

Empresas de Solidaridad: se realizaron 10 mesas redondas en nueve estados de la República y las conclusiones se le entregaron al Presidente el 9 de septiembre en Tlalnepantla, Morelos cuando se

abordó el tema Producción y Empleo.

**Apoyo a cafeticultores:** hubo tres encuentros regionales para la concertación de una política cafetalera y once para evaluar el programa donde se discutieron la crisis del sector, se pidió la creación de un fondo compensatorio del precio del producto y créditos para la comercialización y acopio.

**Mujeres en Solidaridad:** planeó reuniones a nivel local, microregional y estatal tomando en cuenta las temáticas que se abordarían en cada uno de los días de la Tercera Semana de la Solidaridad, se buscó fortalecer la unión y organización de los Comités y de las comunidades, impulsar la coordinación y la realización de diversas actividades en donde sus protagonistas son mujeres.

**Programas Regionales:** realizó 68 encuentros previos de evaluación en cuatro estados donde existen Programas de Desarrollo Regional de Solidaridad para intercambiar experiencias y reflexionar en torno a los resultados y problemas en su aplicación, las conclusiones se presentaron en el Encuentro de Evaluación General de los Programas de Desarrollo Regional que tendrían lugar en Tapachula, Chiapas el 10 de septiembre.

Los Temas tratados en la Tercera Semana de la Solidaridad fueron: La familia; La comunidad; La producción y el empleo; La organización social y El municipio. El Presidente Salinas de Gortari señaló: "En

la Tercera Semana de Solidaridad, realizada del 7 al 11 de septiembre, se evaluaron los trabajos con las familias y las comunidades, con los comités, con los presidentes municipales, con las nuevas empresas en solidaridad. En los cinco días se trabajó a lo largo del país, y en 10 entidades federativas realizamos reuniones; hemos recogido nuevas orientaciones, maneras de corregir y de avanzar, y, también, de comunicar el ánimo que ahora moviliza a millones de mexicanos. Todavía tenemos que avanzar más en la atención social." [52]

Dentro de las actividades realizadas y encabezadas por el Ejecutivo Federal durante esta semana se encuentran las siguientes:

Lunes 7\*

- Ceremonia de abanderamiento nacional de las escoltas escolares y comités de solidaridad que han participado en el Programa Escuela Digna.
- Entrega de 25 escrituras de un total de 9 mil simultáneamente.
- Encuentro nacional con grupos indígenas.
- Reunión nacional de Solidaridad: "La familia"

Martes 8\*

- Acto de entrega de escrituras y balance del Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra en zonas urbanas.
- Inauguración de obras de electrificación rural.
- Reunión del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado.

[52] Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", La Jornada, 2 de noviembre de 1992, p. X

- Reunión nacional de Solidaridad: "La comunidad"
- Inauguración de alumbrado público urbano y entrega de escrituras.

Miercoles 9\*

- Reunión de los programas Escuela Digna y Niños de Solidaridad.
- Balance del programa nacional de carreteras.
- Reunión nacional de Fondos de Solidaridad para la Producción.
- Reunión nacional de Solidaridad: "La producción y el empleo"
- Reunión del programa de Ecología Productiva.
- Encuentro nacional con jóvenes.

Jueves 10\*

- Programa de Contraloría Social.
- Reunión nacional de Solidaridad: "La organización social"
- Entrega de reconocimientos a 32 ganadores del concurso Acción Solidaria.
- Evaluación de los programas de desarrollo regional de Solidaridad.

Viernes 11\*

- Reunión nacional de Solidaridad: "El municipio"
- Reunión del Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad.

Conjuntamente a estas actividades se realizaron varios eventos al

\* Programa de Actividades Presidenciales presentado en la Gaceta de Solidaridad, # especial, septiembre de 1992, p. 16

respecto en el resto de las entidades y municipios del país donde Pronasol ya está presente para resaltar lo que se ha hecho con el Programa, lo que falta por hacer y las nuevas propuestas que surgieron. Asimismo en estos lugares se prestaron servicios a la población gratuitamente en puntos estratégicos para que pudiera asistir la gente, se hizo entrega de obras de beneficio social, de escrituras y de créditos. Hubo gran movilización social en torno a la realización de este evento.

Generalizando los resultados arrojados por las evaluaciones previas y por las actividades que se llevaron a cabo en la Tercera Semana de la Solidaridad, "se encontró que Solidaridad ha generado una recuperación muy acentuada en la credibilidad de la gente acerca de la política social del gobierno. Por otra parte, la propia dinámica del Programa, basada en la organización y la participación comunitaria, ha producido nuevos liderazgos sociales y, lo que es también de gran importancia, la forma en que se llevan a cabo las acciones de Solidaridad ha fortalecido la gestión municipal. La participación social de las obras que la misma comunidad define genera un orgullo comunitario.

Estas obras pasan a formar parte de los activos de la comunidad, pero el fruto más importante es el reconocimiento de su capacidad de organización para enfrentar problemas comunes. Como consecuencia, hoy en día existen comités de solidaridad -entre los casi 100 mil que se han integrado a lo largo y ancho del país- que han evolucionado pasando de la organización para la obra a la organización para el

desarrollo de proyectos de ecología, de cultura y de educación: es decir, al comprobar que la organización de Solidaridad sí funciona, las comunidades deciden mantenerla para enfrentar otras necesidades en diversos ámbitos de su vida."[53]

El Programa Nacional de Solidaridad, desde su inicio hasta la fecha ha crecido enormemente en cuanto a estructura, programas, recursos presupuestales y presencia; de tal manera que su evaluación aproximadamente anual con estas Semanas de la Solidaridad es útil para saber: cual ha sido el impacto social que ha provocado Pronasol, si ha existido o no avance en el combate a la pobreza de la población y si es necesario ajustar los mecanismos del programa para producir el efecto que se persigue.

Pero creo que sobre todo a través de estas Semanas se trata de enterar a las mayorías de lo que se ha realizado con Pronasol, para que se den cuenta de lo que el gobierno ha hecho y está haciendo para beneficio de la población que gobierna y fomentar en la gente la esperanza del bienestar y la credibilidad en las acciones de la presente administración. Más detras de todo esto, aún existen errores, rozagos enormes y limitaciones que no se han podido superar.

[53] "Formas de valoración del Programa de Solidaridad", Gaceta de Solidaridad, septiembre de 1992, p. 5

\*La Cuarta Semana de Solidaridad (6-10 de septiembre de 1993). Se realizaron reuniones a nivel nacional con los temas: La Comunidad Indígena, La Comunidad Rural, Producción y Superación de la Pobreza, La Colonia Urbano-Popular y La Región y el Municipio. El Presidente visitó dentro de esta Semana: Chiapas, Tlaxcala, Veracruz, Oaxaca, Jalisco, Querétaro, Michoacán, México y el Distrito Federal para inaugurar diversas obras y dialogar con campesinos, indígenas y colonos populares.

### 5.3. Los límites estructurales de la Administración Pública reflejados en Pronasol

El Programa Nacional de Solidaridad, tiene como objetivo combatir la pobreza de las mayorías, ha realizado diversas acciones en distintos puntos de la República Mexicana, buscando llevar determinados beneficios a la población. Si bien se ha dicho que trata de llegar a todos aquellos lugares pobres del país no se ha hecho, porque aún existen regiones en las que se ha oído hablar del Pronasol, pero no ha llegado ahí, en otros sitios si ha llegado, pero sus acciones no son eficientes o sólo se enfocan a un determinado aspecto. En fin que aún cuando detrás del Programa hay una enorme estructura, recursos monetarios (que se incrementan constantemente), recursos humanos y su influencia se ha extendido hacia todos los estados del país (pero no así a todos los municipios y poblados) su trabajo para combatir la pobreza ha sido limitado porque no se han atacado las causas de la pobreza sino sólo sus efectos.

Dentro de algunos factores tenemos los siguientes: como ya hemos visto uno de los más importantes es que jamás se podrá combatir la pobreza mientras los intereses privados se encuentren por encima de los intereses generales y los ricos tengan prioridad en la práctica para el gobierno, por ser quienes lo respaldan y sostienen y porque jamás los ricos permitirán que los pobres dejen de ser en su mayoría pobres. Por lo tanto el Pronasol es un programa que ha administrado la pobreza que sufren las mayorías del país.

"Impulsar una solidaridad activa ya no entre los pobres sino una solidaridad vertical, hacia abajo de la pirámide social, también será favorable para superar la expresión más extrema de la pobreza. Una solidaridad vertical no parece estar arraigada, o no ha sido suficiente para volverse una acción redistributiva. El arraigo de una cultura solidaria, convertida en un compromiso político personal, partidario, gremial, es decir, colectivo contra la pobreza, sería un elemento muy favorable que contribuiría a romper las inercias que reproducen la inequidad y bloquean la movilidad social. Tal cultura solidaria empero, sólo daría resultado bajo una política general que promueva una distribución más equitativa del ingreso, que haga extensivos a los más pobres los resultados del crecimiento económico y de la modernización. Eso implica un papel más activo del Estado para promover la justicia social, que se apoye en la solidaridad, pero que ataque la pobreza desde sus causas estructurales y a través de la política global. Esto no es contradictorio con el fomento a la Solidaridad, por supuesto, pero sí implica, por lo menos, que la política económica cambie, al menos para que no reproduzca la pobreza. Ese sería el mejor apoyo a Solidaridad." [54]

Por otro lado el Programa ha sido utilizado por los candidatos a puestos de elección popular para conseguir el apoyo electoral para el partido oficial, ya que las acciones del Pronasol se incrementan notablemente en vísperas de elecciones.

[54] Provencio, Enrique, "Solidaridad: alcances y límites", La Jornada, 3 de agosto de 1990, p. 29

Otra limitante del Pronasol es el factor tiempo, aún cuando el Presidente en sus discursos e Informes de Gobierno ha dejado claro que el Programa tendrá una vida larga, más allá de la duración de su administración, en determinado momento por iniciativa presidencial puede desaparecer así como se creó. Ahora es muy difícil que un Programa termine en unos cuantos años con un problema de siglos que se reproduce y complica cada vez más.

Los recursos monetarios, esto es el presupuesto que se le ha asignado anualmente al Programa es billonario, sin embargo para un combate de la pobreza efectivo se requiere de mayores recursos por el enorme rezago que existe en cada uno de los aspectos que determinan la pobreza, pero su rendimiento es aún más insuficiente si los recursos no se destinan enteramente al cumplimiento de los objetivos previstos.

Las personas responsables de cada una de las actividades del Pronasol, deben de ser servidores públicos en toda la extensión de la palabra, esto es que deben de tener un espíritu de servicio para tratar de ayudar a las personas de escasos recursos y darle atención confiable a sus demandas, esto es que deben de trabajar y no sólo hacer como que trabajan, deben ser eficientes, demostrar que en realidad se está dando un cambio.

Como en todo organismo gubernamental, la estructura del Pronasol, no escapa a la duplicidad de funciones o a la creación de estructuras que no sirven para nada y que en lugar de simplificar el trabajo lo

obstruyen y absorben recursos que pueden ser utilizados para apoyar actividades de bienestar social.

Todos estos factores influyen de una u otra manera en el funcionamiento del programa y limitan la eficiencia en su práctica. Aún cuando como ya mencionamos, se nos señalan cifras de todas las obras que se han realizado a través de Pronasol y de los millones de mexicanos que se benefician con ellas, falta todavía mucho por hacer para mejorar el nivel de vida de la población en general.

## CAPITULO VI

### EL PRONASOL COMO INSTRUMENTO DE CAMBIO

El Programa Nacional de Solidaridad es un programa del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que con su trabajo ha conseguido que el gobierno establezca una nueva relación con la sociedad, Pronasol le ha permitido al gobierno recobrar el apoyo y confianza de los grupos beneficiados, ha sido un medio básico en el proceso de la Reforma Social del Estado y constituye una nueva forma para administrar la pobreza del país.

El Pronasol como se ha difundido utiliza una manera diferente de trabajar para la satisfacción de las carencias de la población y pretende eliminar el problema de la pobreza, aunque se está conciente de que en un sexenio de gobierno es difícil lograrlo, pero por lo mismo se quieren dejar por lo menos las bases para la continuación de ésta tarea.

Esa nueva manera de trabajar a través de Pronasol consiste en que la sociedad ahora se constituye en la promotora de su propio desarrollo desbordando la energía, iniciativa y organización que tiene para colaborar con el gobierno en la satisfacción de sus necesidades básicas que por años han quedado rezagadas. Con esa relación directa entre gobierno y sociedad se han dejado de lado un tanto los procesos burocráticos que impedían la atención eficiente de

las demandas de la población.

De esta forma se ha desarrollado una nueva gestión pública en donde se parte de que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas sociales como la pobreza, sino que también la sociedad civil debe de participar en ello, porque los recursos públicos con que cuenta el Estado no son suficientes para cubrir las carencias sociales.

Aún cuando al Pronasol por su origen y las condiciones de su nacimiento se le ha ligado políticamente con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como un instrumento para ganar adeptos, en la práctica se ha observado que el programa no pone condiciones ni pide compromisos ideológicos para proporcionar beneficios, pues ha trabajado por igual en los estados y municipios que excepcionalmente se encuentran gobernados por miembros de los partidos políticos de oposición.

El Programa Nacional de Solidaridad como ya se ha señalado, está presente en las entidades federativas de la República Mexicana, en algunas regiones, poblados y comunidades de las mismas con la realización de diversas acciones en beneficio de la población que habita dichos lugares. Más todavía existen zonas en las que tal vez por lo accidentado de su ubicación, por falta de interés o por carecer de información no ha llegado Pronasol, como en el caso de algunos poblados de los estados de Veracruz, Oaxaca, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí e Hidalgo.

Pronasol en comparación con otros programas de tipo social que se han instrumentado en sexenios pasados con el objeto de aliviar las condiciones de carencia y pobreza de las mayorías, ha tenido mayor éxito, porque se le ha difundido más, se le han asignado recursos propios y adicionales y el Estado y la población han transformado su participación para hacer más propicio el desarrollo del Programa. Con Pronasol se ha impulsado la Reforma del Estado y se ha fortalecido la organización de la sociedad.

Cabe señalar que el Pronasol como todo programa de gobierno ha tenido grandes aciertos, pero no ha escapado a fallas durante su operación.

#### 6.1. La Reforma Social del Estado Mexicano

Dentro de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se ha iniciado la Reforma Social del Estado Mexicano, lo que significa que el gobierno ha vuelto los ojos hacia esa población que descuido por muchos años, que dejó marginada del desarrollo nacional y a la que no atendió sus demandas de vivienda, educación, salud, alimentación y de prestación de servicios públicos más allá de medidas administrativas asistencialistas o paternalistas que después cayeron en el burocratismo y que en lugar de ayudar a los grupos sociales para lograr mejores niveles de vida, condujo a unos hasta situaciones de pobreza. Pero fue a partir de 1988 cuando la población levantó su voz para que se le escuchara, manifestó su descontento y desconfianza hacia el gobierno y se movilizó en busca de un cambio.

que le brindará mejores condiciones de vida.

Hay que recordar que después de la Revolución de 1910 tuvieron que pasar cerca de treinta años para que el Estado Mexicano lograra su consolidación y para que se impulsara el desarrollo económico del país, por lo tanto en cuanto se logró alcanzar una estabilidad política y social el Estado se avocó principalmente a la promoción del desarrollo económico, a atraer inversiones extranjeras y a pedir prestamos al exterior para apoyar las actividades productivas internas y para hacerse de recursos, todo ello en detrimento del bienestar de la población.

Entonces el Estado Mexicano se constituyó en un Estado promotor del desarrollo y en un Estado propietario que creó un sinnúmero de empresas públicas para ofrecer los bienes y servicios que la población le demandaba, si bien en determinados momentos fueron útiles, después se transformaron sólo en un aparato estatal enorme, costoso e ineficiente en su operación, con ellas el gobierno pensó que podría atender las necesidades de la sociedad pero no se preocupa por verificar su funcionamiento. Por otro lado el Estado dió a la población programas de tipo social, entre ellos como ya se ha mencionado, el PIDER, COPLAMAR y SAM para atenuar el malestar social a causa de la situación económica tan difícil por la que atravesaba el país a consecuencia de que bajo el precio internacional del petróleo en el que se apoyaba el desarrollo de la economía y por la inflación, devaluación, deuda externa y falta de mínimos de bienestar. Todo esto distanció enormemente a la sociedad del

gobierno.

El Estado es el que daba, el que proporcionaba o no bienestar sin convocar la participación de la sociedad civil para la solución de los problemas nacionales, el Estado era el único que actuaba como él lo consideraba conveniente, sin percatarse de que la población juega un papel importante y que cuando se siente estimulada puede organizarse para realizar infinidad de obras sin necesidad de instituciones y organismos que en lugar de ayudar obstruyen muchas veces la concreción de las obras. Tal vez se realizaban estas acciones administrativas sin concederles la importancia, recursos y la atención que requerían de ahí que su éxito fue limitado y posteriormente desaparecieron.

Cuando el Estado se dió cuenta de que la sociedad despertó y se manifestó hacia un cambio de la forma de gobernar que les proporcionara bienestar, supo que estaba en peligro la estabilidad política y social del país y que tenía que rectificar la manera en que venía haciendo las cosas para ganarse nuevamente la confianza y apoyo de la población.

En tales condiciones es cuando el Pronasol entra en escena como instrumento que el gobierno propone a la sociedad, cuya estructuración es el resultado de las propuestas y demandas que se recogieron de la población durante la campaña política para la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari. "La reforma del Estado

significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado Solidario." [1]

Esto es que el Estado tuvo que seguir el proceso de desincorporación de paraestatales que se inició en el sexenio de Miguel de la Madrid y promover la participación de la sociedad en la solución de sus demandas. El Estado en la administración actual se manifiesta comprometido con la justicia social y pretende proporcionar un mejor nivel de vida a la población sin descuidar el desarrollo económico del país.

También se persigue el combate a la pobreza, pero el Estado está conciente de que sus recursos son limitados y de que requiere de la iniciativa y participación de la sociedad. Por lo que se han iniciado diversas acciones en salud, educación, alimentación, vivienda y prestación de servicios públicos por medio del Programa Nacional de Solidaridad para combatir la pobreza que aqueja a millones de mexicanos.

## 6.2. La Relación Gobierno-Sociedad

Los grupos sociales del país después de varios años de no encontrar respuestas eficientes y reales a sus demandas y de sentir (como se señaló en el tercer capítulo) los efectos de las crisis económicas por las que ha atravesado México, se fue originando un gran distanciamiento entre la sociedad y el gobierno, un divorcio

[1] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a debate, p. 22

entre ambas esferas que ponía en peligro la existencia de este último. Entonces el gobierno puso en marcha un mecanismo que le ayudara a recobrar la confianza y apoyo de la población, pero sobre todo que lo acercara nuevamente a ella. El establecimiento de esa nueva relación entre gobierno y sociedad es uno de los logros de la puesta en marcha del Pronasol.

El Pronasol es un programa que en su forma de trabajo requiere de una relación más estrecha y corresponsable entre gobierno y sociedad para la realización de acciones en beneficio de ésta última. El trabajo del Pronasol requiere de que la sociedad participe en la atención y posible solución de sus necesidades básicas con el apoyo del gobierno, de ahí que se de una relación más estrecha y directa entre ambas partes. La elevación del nivel de vida de las comunidades del país en el marco del Pronasol será el producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado con la sociedad.

"Toda acción del Programa Nacional de Solidaridad es un acto de coordinación de recursos y voluntades. Esa corresponsabilidad que en lo concreto expresa la solidaridad, debe traducirse en compromisos serios, precisos y públicos basados en la confianza y la colaboración." [2]

Elementos básicos de esta nueva relación de gobierno-sociedad son el diálogo y la concertación para la realización de proyectos y actividades que mejoren las condiciones de vida de la población, para

[2] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza, p. 137

definir ¿qué se va a hacer?, ¿cuando?, ¿como?, ¿con que recursos se cuentan?, ¿que va a aportar el gobierno y que la comunidad? y ¿en que tiempo se va a realizar?, lo importante es que haya participación tanto del gobierno como de la sociedad y que ambas partes cumplan con su compromiso.

El rezago en la atención de las demandas de la sociedad y la magnitud de la pobreza, requieren del trabajo comprometido del gobierno y de que la sociedad se organice y se solidarice con aquellos que viven en condiciones de pobreza o que carecen de algún servicio. Esto es que agrupaciones civiles, profesionistas e instituciones colaboren con lo que les sea posible para combatir el problema de la pobreza, porque ésta se ha convertido en un problema nacional.

El Estado que promueve al Programa Nacional de Solidaridad ya no es un Estado cien por ciento paternalista que trataba a los grupos sociales como menores de edad, a los que tenía que proveer el gobierno de satisfactores porque no eran capaces de promover por si mismos la realización de obras y servicios. El Estado paternalista sustituía el esfuerzo y coartaba la iniciativa de la sociedad. Más a partir del momento en que se manifestó la población, se percató el gobierno de que ésta si tenía capacidad y energía para promover su desarrollo y que el gobierno tenía que deshacerse de ese aparato burocrático y enorme que no era eficiente, para utilizar los recursos obtenidos de su venta en las actividades del Pronasol.

Entonces se inicio la desincorporación de paraestatales, "termina con el Estado "obeso" o "propietario" que asumia cada vez mayores demandas de la población e incrementaba el número de instituciones, recursos y burocratismo para intentar atenderlas, no siempre con eficacia. A fin de cuentas resultó inviable ese camino, fue altamente costoso y no constituyó una estrategia perdurable ...."[3], reservandose sólo el manejo de aquellas que son prioritarias o estratégicas.

Al conceder importancia a la intervención de las comunidades para aminorar los efectos de la pobreza, Pronasol pone de manifiesto el cambio del Estado Mexicano en su forma de trabajo y de su paso a un Estado más abierto. Ahora la forma de trabajo con Pronasol es distinta. Pronasol es un instrumento de gobierno, pero el gobierno ya no es aquel ente que ofrece o da a la población los servicios que por obligación constitucional debe brindar a la población. No ahora ha cambiado la mecánica.

Sin desatenderse de su obligación el gobierno invita a la sociedad a trabajar en la solución de sus carencias, porque las demandas insatisfechas son enormes y no las podría satisfacer sólo con los recursos humanos, materiales y financieros que posee. De manera que el gobierno deja en claro que la sociedad ya no debe estar esperanzada a que el Estado le proporcione todo sino que ahora debe existir responsabilidad de ambos, es decir que el gobierno al comprometerse ante una comunidad con material, asistencia técnica y/o

[3] Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a ..., p. 38

recursos debe cumplir mientras la población que va a resultar beneficiada colabore con mano de obra, recursos o lo que sea necesario para la realización de las obras.

En las acciones que realiza el Pronasol intervienen los gobiernos Federal, estatal y municipal con la participación de sus dependencias, entidades y organismos que tienen relación con las tareas que desarrolla el Programa, se han descentralizado las acciones de bienestar social. Los servidores públicos que coordinan, estudian, planean, programan y asignan los recursos y materiales dentro de cada uno de los subprogramas de Pronasol, tienen que mantener un diálogo permanente con las comunidades, tienen que ser accesibles en su trato hacia ésta y trabajar en favor del bienestar social, para que la población sienta que se ha dado un cambio y que el gobierno los apoya y escucha sus demandas.

Por su parte la sociedad civil para hacer realidad las obras y proyectos que desee realizar en el marco del Pronasol tiene que organizarse para formar Comités de Solidaridad de acuerdo a la obra, servicio o apoyo que requiera.

El Comité de Solidaridad constituye la célula más pequeña y más importante de la organización del Pronasol, porque ahí es en donde se concentra la energía y las aspiraciones de la comunidad para lograr una obra, mejora, servicio o crédito para la población de un determinado lugar con el apoyo del gobierno, que por otro medio no podrían lograr en un mediano plazo.

El municipio por ser la primer instancia de gobierno, recibe inmediatamente las demandas de la sociedad y es el que se percata de los problemas y manifestaciones de ésta, por eso se le ha asignado la organización y coordinación de los Comités de Solidaridad que son las estructuras mínimas del gran Pronasol.

El Comité de Solidaridad se constituye dentro de una junta de todos los habitantes de una comunidad, barrio o calle y se integra por la Asamblea General que son todas las personas que eligieron el Comité y por un Organó Ejecutivo que representa a la comunidad que estará integrado por el Agente Municipal que es el Presidente, un Secretario, un Tesorero y tres Vocales que son electos por la comunidad.

Las decisiones del Comité se toman por votación de la mayoría de los integrantes. El Comité representa a la comunidad organizada, la que propone las obras y acciones que considera necesarias, reúne y administra las aportaciones y se encarga de la construcción, administración y mantenimiento de la obra.

"Solidaridad tiene como método de trabajo la participación, la organización y el esfuerzo compartido entre ciudadanía y gobierno. Es un instrumento que combina las iniciativas heterogéneas de individuos y grupos (ingredientes necesarios para el progreso) con la cohesión esencial requerida para hacerlas operativas." [4]

[4] González Tiburcio, Enrique, "Seis Tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", Uno más Uno, Secc. Este País lo. de marzo de 1993, p. 10

Mediante las acciones que realiza el Pronasol se ha iniciado un combate a la pobreza o a las condiciones de pobreza en que viven diversos grupos sociales con el objetivo de que la población del país cuente por lo menos con un llamado piso social básico que le permita vivir en mejores condiciones para que el país cuente con una población con niveles de salud, alimentación y educación aceptables para que responda de una mejor manera a las exigencias de la modernización y que le permitieran a México adaptarse e integrarse con Estados Unidos de América y Canadá ahora a través del Tratado de Libre Comercio.

Por último cabe señalar que todo lo realizado por Pronasol a lo largo de sus cuatro años de trabajo no ha sido bastante como para terminar con la pobreza, pero si se ha mejorado en varios lugares en uno u otro aspecto básico la situación de la población, lo que indica que falta muchísimo por hacer, pero si se continúa con el trabajo corresponsable de gobierno y sociedad se podrá seguir obteniendo bienestar para los mexicanos.

### 6.3. El Pronasol en la modernización

El Programa Nacional de Solidaridad viene a ser una respuesta del gobierno para la población que ha soportado los años de crisis y que ha caído en la pobreza, sumándose a ello el incremento del costo de los productos básicos y la disminución del poder adquisitivo de los salarios mínimos cuyo monto es ridículo para la subsistencia de estas familias. Las mayorías son las que han

resentido esta situación y se ha calculado que son cerca de 40 millones de mexicanos los que viven en condiciones de pobreza, la magnitud de este empobrecimiento es la herencia que dejaron los sexenios de Luis Echeverría Álvarez, José López Portillo y Miguel de la Madrid respectivamente. La situación de la pobreza en México ha sido y se convierte ahora en un obstáculo, en un grave problema que crece constantemente dificultando la integración y el desarrollo uniforme del país así como su paso hacia la modernización.

En la actualidad se están dando cambios políticos, sociales y económicos en todo el mundo y en los países con los que México mantiene relaciones de tipo económico o político. Ante tales acontecimientos nuestro país tiene dos opciones: 1) tratar de adaptarse e integrarse a estos cambios o 2) quedar aún más rezagado de la dinámica mundial. Tal parece que se optó por la primera. Nuestro país se encuentra en vías de desarrollo y si no busca el modo de progresar seguirá hundido en el atraso, convirtiéndose en presa con mayor razón para los países desarrollados.

Por lo tanto por decisión del Presidente de la República y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se ha emprendido una modernización a nivel nacional, que le permita a México estar más preparado para competir internacionalmente y lograr su incorporación a un nivel de desarrollo como el que han logrado nuestros vecinos del norte, lo que resulta un buen deseo, difícil de lograr, porque no es nada sencillo modificar el atraso tan grave que arrastra el país desde hace varios siglos en unos cuantos años. Si

bien a lo menos se podran realizar cambios superficiales que corren el peligro de venirse abajo por no estar bien cimentados, pues como puede edificarse la modernización sobre una sociedad en la que la mayoría carece de los satisfactores básicos y de un buen nivel de preparación. Más sin embargo estamos ante la modernización de México.

La modernización significa la adaptación de las estructuras, instituciones, prácticas y actitudes a los cambios actuales para alcanzar beneficios, contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior, innovación y adaptación tecnológica para ser productivos.

La pobreza y la pobreza extrema que se vive en el país obstaculiza el éxito pleno de la modernización, por lo tanto se persigue que con la realización de las acciones del Programa Nacional de Solidaridad disminuya la situación de miseria en que vive esta gente para que se pueda responder de una mejor manera a los trabajos de la modernización. Porque una población sin niveles adecuados de educación, sana, bien alimentada y con acceso a los servicios básicos limita las posibilidades del desarrollo. "Y con palabras del mismo CSG: la pobreza frena y amenaza la modernización del país ..."[5]

Se ha dado a entender que se superará la pobreza con el crecimiento de la economía del país, porque se podrán ofrecer oportunidades de mayor bienestar a los mexicanos más necesitados, pues se contara con mayores recursos para atender la satisfacción de

[5] Cepeda Neri, Alvaro, "Solidaridad: la piedad y la horca", La Jornada, 14 de agosto de 1990, p. 5

las demandas de la población y para superar los rezagos de empleo, educación, vivienda, salud, servicios básicos, seguridad, mejoramiento del medio ambiente y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios de los grupos pobres del campo y las ciudades.

En el aspecto económico el Pronasol se constituye entonces en un instrumento que intenta ofrecer un llamado "piso social básico" para los mexicanos formado por el conjunto de los bienes y servicios mínimos a los que debe tener acceso toda la población. La modernización es una necesidad ineludible en un mundo en creciente competencia internacional. Ello obliga a la actualización de los procesos productivos y al máximo aprovechamiento de recursos para lograr una inserción eficiente y sostenible en el orden económico mundial.

Está por vencerse el período presidencial de Salinas de Gortari y la vida segura del Pronasol, y no se ha logrado cumplir con tal "piso social básico" y la modernización no espera, ni tampoco el Tratado Trilateral de Libre Comercio que ya está en la puerta, para que México ajuste sus desequilibrios internos.

Aquí se debe de tener cuidado, porque después de los años en que el gobierno no hizo lo correcto para que el país progresara ahora les urge alcanzar un nivel de desarrollo que no nos deje fuera de, la dinámica mundial con el riesgo de que se constituirá una

"modernización aparente" sobre una población que difícilmente podrá responder a estos cambios. Entonces podría pensarse que a través de Pronasol se pretende hacer una tarea de titanes para que pueda emerger la modernización y para mantener en la población viva la esperanza de que se logrará el mejoramiento de su nivel de vida.

Este Tratado se considera un gran paso hacia el desarrollo e integración de México a la dinámica mundial y al comercio internacional, pero falta ver si los resultados esperados se materializan en la práctica pues el grado de desarrollo de las naciones tendrá mucho que ver en la distribución de los beneficios de este Tratado aún cuando se ha señalado que los beneficios serán equitativos, ¿si serán equitativos? pero para aquellos que tengan la capacidad para aprovechar esta oportunidad.

El Tratado es un importante instrumento del programa de modernización económica iniciada por Salinas. Con el Tratado se abre la oportunidad de integrarse al desarrollo pero representa un gran reto al lograr producir mejor a menos costo y con mayor calidad para que nuestros productos tengan éxito al ingresar a otros mercados y no se den pérdidas en lugar de ganancias para el país en esta empresa.

De tal manera se entrará a relaciones económicas más complejas, de las que se vislumbra que México será sólo el proveedor de mano de obra abundante y barata, de recursos naturales y de materias primas, del cuál sacaran el mejor provecho los países desarrollados por estar más adelantados en tecnología y difícilmente México podrá competir

al nivel de ellos.

Se busca que este Tratado y la modernización contribuyan para el desarrollo de nuestro país y para el combate de la pobreza. Es bien sabido que la erradicación de la pobreza es demanda social, un compromiso histórico y necesidad para la modernización nacional, pero hasta el momento hemos visto que es muy difícil su eliminación en el periodo de una administración y sólo quedaran las bases para seguir administrando el problema.

## CONCLUSIONES

1. En México la pobreza constituye un problema grave, porque es la condición de vida de los grupos campesinos, urbanos e indígenas, que carecen de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas. El gobierno mexicano, ante este problema tan complejo que se ha extendido en todo el país, ha puesto en operación acciones y programas de tipo social para tratar de llevar algún bienestar a esos sectores.

2. La eliminación de la pobreza en el país resulta difícil debido a que la sociedad está organizada de acuerdo con la propiedad privada y el intercambio mercantil. Sin embargo el gobierno debe ayudar a la población pobre para hacer menos penosa su existencia. Por tanto, a través de la administración pública se disciplina la pobreza porque a la administración no le es posible erradicarla, dado que su poder de acción termina donde empieza la vida y el trabajo privado y ante las consecuencias que generan las actividades que se realizan en la esfera privada. Si el Estado intentará suprimir la pobreza tendría que abolir la vida privada actual y por lo tanto, acabaría con su propia existencia.

3. La administración pública, al no conseguir erradicar la pobreza de la sociedad, tiene como finalidad estabilizarla es decir,

la disciplina para mantenerla bajo control. Así, por medio de la administración pública, el Estado organiza, coordina y dirige para beneficio de los grupos que viven en condiciones de pobreza acciones de salud, alimentación, educación, vivienda, prestación de servicios públicos y apoyo para el desarrollo de las actividades productivas que se tengan que realizar para evitar que el problema de la pobreza provoque riesgos a la estabilidad del Estado.

4. La administración de la pobreza permite de cierta manera la contención de los brotes de descontento de la población hacia el gobierno. El gobierno a través de programas y acciones que pone en operación, ataca los efectos que la pobreza provoca y crea expectativas de mejores condiciones de vida para las mayorías.

5. En la actualidad el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), es una nueva modalidad del gobierno mexicano para continuar con la administración de la pobreza en el país. Pronasol es un programa para administrar la pobreza y ha impactado en algunos grupos de la sociedad; ha contribuido al logro de la estabilidad política; al establecimiento de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad y ha permitido ganar consenso, paliando los efectos de la pobreza.

6. En torno a las elecciones presidenciales de 1988, la sociedad se mostró participativa y a favor de un cambio que le permitiera lograr un mejor nivel de vida. La población ya no confiaba en el

gobierno, porque su nivel de vida en lugar de mejorar con los años se fue deteriorado. Entonces a partir de este momento es cuando Pronasol inicia su operación como un medio que permite al gobierno, a través de la realización de diversas acciones en beneficio de algunos sectores de la población, recobrar el apoyo y confianza de la sociedad. De esta manera, Pronasol ha contribuido a crear consenso y legitimidad en favor del Estado.

7. Al entrar en operación el Pronasol, el distanciamiento de la sociedad respecto al gobierno se reduce. La política social se avoca a la atención de las necesidades de los grupos marginados en los aspectos de salud, vivienda, alimentación y educación principalmente. De este modo, la desconfianza y la falta de crédito político del Estado son revertidos hasta conseguir institucionalizar los aspectos críticos de los impactos del conflicto político estimulados por la desigualdad social.

8. Así también a través de Pronasol se realizan obras de electrificación, agua potable, alcantarillado, proyectos productivos y apoyo al desarrollo regional. El cumplimiento de lo ofrecido por el gobierno reditua en credibilidad y mejoras aunque mínimas para los grupos expoliados con la crisis.

9. Pronasol ha contribuido a traducir en realidad los proyectos que postula la política de beneficio social. Ha contribuido también a que la agenda del gobierno sea el medio para administrar las

carencias, necesidades y expectativas de los grupos castigados por la política económica seguida durante los últimos 10 años.

10. El gobierno, mediante Pronasol, institucionaliza el combate para desactivar lo crítico de la pobreza. Pero mientras no se eliminen las condiciones de desigualdad que generan la pobreza la satisfacción de los bienes y servicios para la población seguirá a la baja; además de que los salarios que se pagan a la mayoría de la población se encuentran en franco deterioro.

11. Pronasol es un programa que ataca los efectos de la pobreza, pues las condiciones que la generan son difícil de eliminarse pero ayuda a paliar los efectos lacerantes que la pobreza causa en la población.

12. Las personas que viven en condiciones de pobreza padecen miseria, su alimentación es deficiente, carecen de atención médica, de educación, de una vivienda digna y de servicios públicos (agua potable, drenaje, alumbrado público, pavimentación); todo esto les impide alcanzar un nivel decoroso de vida.

Las acciones que realiza Pronasol se encaminan a atacar todos estos efectos de la pobreza; de ahí que existen programas específicos para ello como son: Programa IMSS-Solidaridad, Programa de Solidaridad para un Hospital Digno, Programa de Solidaridad para una Escuela Digna, Programa Niños en Solidaridad, Programa Nacional de

Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas, Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra, Programa de Fondos Municipales de Solidaridad, Programa de Fondos de Solidaridad para la Producción y Programas de Desarrollo Regional, entre otros.

13. El Pronasol por ser un programa difundido por toda la República Mexicana tanto en las ciudades como en el campo, ha hecho renacer dentro de los grupos urbanos, campesinos e indígenas la esperanza de lograr mejores condiciones de vida en comparación con el pasado y superar las condiciones de pobreza en que viven.

14. A través de Pronasol se ha evitado la agudización de los conflictos de clase. El Programa es una compensación necesaria para las mayorías por el empobrecimiento al que se les ha conducido y para impedir disturbios sociales que sacudan la estabilidad política del país.

15. Pronasol permite al gobierno acercarse nuevamente a la sociedad y establecer con ella una nueva relación para que, con la participación y corresponsabilidad de ambas partes, se trabaje en pro del bienestar social. Es decir, que actualmente la satisfacción de las demandas de la población ya no es sólo obligación y responsabilidad del gobierno, sino que la propia sociedad participa organizándose y contribuyendo con recursos de tipo monetario, materiales y/o mano de obra que, sumado a la aportación del gobierno,

hace posible la realización de obras para mejorar sus condiciones de vida.

16. En Pronasol se han derramado cuantiosos recursos financieros para su operación. A diferencia de otros programas de tipo social que se implantaron en el país que son antecesores del Pronasol como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER) que operó en 1973, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que funcionó en 1977 y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en el sexenio de José López Portillo, Pronasol ha tenido gran presencia a nivel nacional, permanencia y ha redituado sin duda resultados políticos en términos de legitimidad y apoyos.

17. En el ámbito nacional, en la realización de las acciones del Pronasol intervienen las Unidades de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) así como las dependencias y entidades que tienen relación con las materias en que está trabajando Pronasol. En las entidades federativas intervienen las Delegaciones Regionales de la Sedesol para el establecimiento de los Convenios de Desarrollo Social que realiza el Ejecutivo Federal con los gobernadores de los estados y a través de los cuales se asignan recursos para las obras de infraestructura y bienestar social que se han de realizar con Pronasol.

18. En el ámbito municipal que es en donde se da una relación más directa entre la sociedad y las autoridades por ser la primer instancia de gobierno, es donde Pronasol ha realizado una mayor diversidad de obras de estructura y bienestar social. Las comunidades forman diversos Comites de Solidaridad y se organizan para realizar obras o para conseguir créditos para el desarrollo de distintas actividades productivas.

19. Pronasol es un buen programa de tipo social que pretende proporcionar beneficios a la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema y que persigue la erradicación de ésta última. Sin embargo aún no se ha logrado conseguir dicho propósito pero si ha sido útil para amortiguar o paliar los efectos de la pobreza mediante las diversas acciones que ha realizado en varios lugares del país para tratar de atender las demandas que por años la población le ha hecho al gobierno.

20. A Pronasol le faltan todavía por recorrer muchos rincones del país y a donde ha llegado ha tenido buena acogida, ha hecho posible la prestación de servicios y de apoyo gubernamental, estableciendo una nueva mecánica de trabajo.

21. El Programa Nacional de Solidaridad en la práctica no escapa a fallas y errores, a causa principalmente de las personas que intervienen para su operación en cualquiera de sus tres ambitos. En

este sentido al Pronasol se le ha utilizado para fines políticos de ahí que ha sido duramente criticado y no se puedan reconocer sus hechos con objetividad.

22. Para mejorar las condiciones de Pobreza en que viven millones de mexicanos tanto de las zonas urbanas como rurales, el gobierno, su administración pública y la sociedad deben de continuar trabajando pero no sólo a través de las acciones de Pronasol, sino también para hacer realidad el pago de un salario mínimo más justo y cuidando que la ayuda y los recursos lleguen efectivamente a las personas que realmente lo necesitan. Porque no es posible que una familia o simplemente una persona pueda cubrir medianamente sus necesidades esenciales con un salario diario de NS 14.27, si el salario se mantiene estable mientras que los productos indispensable para vivir aumentan su precio.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Alvarez, Alejandro, La Crisis Global del Capitalismo en México 1968-1985, México, Ed. Era, 1988, 178 p.
- 2.- Avances en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, 174 p.
- 3.- Avances en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1984, 187 p.
- 4.- Bonnin, C.J.B., "Compendio de los Principios de Administración", citado por Omar Guerrero en Introducción a la Administración Pública, México, Ed. Haria, 1987, 392 p.
- 5.- Cepeda Neri, Alvaro, "Solidaridad: la piedad y la horca", periodico La Jornada, México, 14 de agosto de 1990, pág. 5
- 6.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., Desigualdad y Democracia, México, Editado por El Nacional, marzo de 1992, 196 p.
- 7.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, El Combate a la Pobreza, México, Editado por El Nacional, febrero de 1991, 154 p.
- 8.- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, Solidaridad a Debate, México, Editado por El Nacional, octubre de 1991, 227 p.

- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 86a. ed., México, Ed. Porrúa, 1989, pág. 102-106
- 10.- Coplamar, Memoria de Actividades 1976-1982 (Anexos), México, Presidencia de la República, 1982, 244 p.
- 11.- Coplamar, Dirección General de Estudios Socioeconómicos, Mínimos de Bienestar 1 (Resumen), México, Presidencia de la República, 1979, 170 p.
- 12.- Coplamar, Dirección General de Estudios Socioeconómicos, Mínimos de Bienestar 2 (Alimentación), México, Presidencia de la República, 1979, 156 p.
- 13.- Coplamar, Dirección General de Estudios Socioeconómicos, Mínimos de Bienestar 3 (Educación), México, Presidencia de la República, 1979, 181 p.
- 14.- Coplamar, Dirección General de Estudios Socioeconómicos, Mínimos de Bienestar 4 (Salud), México, Presidencia de la República, 1979, 111 p.
- 15.- Coplamar, Dirección General de Estudios Socioeconómicos, Mínimos de Bienestar 5 (Vivienda), México, Presidencia de la República, 1979, 83 p.
- 16.- Coplamar, Necesidades Esenciales y Estructura Productiva en México, México, Presidencia de la República, 1982, 131 p.
- 17.- Córdova, Arnaldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, México, UNAM, 1973, 219 p.
- 18.- Cordova Alveláis, Federico, "Pidor: abuelo de Pronasol", periódico Uno más Uno, Secc. Campesino, México, 16 de marzo de 1972, pág. VI

- 19.- De la Madrid Hurtado, Miguel, Discurso de Toma de Posesión, México, 10. de diciembre de 1982
- 20.- De la Madrid Hurtado, Miguel, Nacionalismo Revolucionario siete tesis fundamentales de campaña, México, Ed. Porrúa, junio de 1972, 129 p.
- 21.- "De Tlalpujahua a todo el país", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, septiembre de 1991, núm. 36, pág. 14
- 22.- "Desarrollo Regional", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa de Nacional de Solidaridad, agosto de 1990, núm. especial, pág. 7
- 23.- Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 6 de diciembre de 1988, págs. 7-9
- 24.- Diario Oficial de la Federación, México, Secretaría de Gobernación, 4 de junio de 1992, págs. 53-76
- 25.- Dirección General de Capacitación, "Comités de Solidaridad" características generales. México, febrero de 1992, 6 p.
- 26.- "Documento presentado en el Taller de Intercambio de Experiencias sobre Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe", síntesis de avances, Tlaxcala México, junio de 1991, 10 p.
- 27.- "Dos Nuevos Programas Regionales para el Desarrollo", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 31 de mayo de 1992, núm. 52, pág. 26
- 28.- Echeverría Álvarez, Luis, "Tercer Informe de Gobierno", México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 10. de septiembre de

1973, 34 p.

- 29.- "El Licenciado Carlos Salinas de Gortari Asume la Presidencia de la República" en Revista El Mercado de Valores, México, Nafinsa, diciembre 15 de 1988, núm. 24, págs. 3-13
- 30.- "En la Meseta P'urhepecha, problema agrario de varios rostros", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 29 de febrero de 1992, núm. 46, pág. 18
- 31.- "Formas de valoración del Programa de Solidaridad" en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, septiembre de 1992, núm. especial, pág. 5
- 32.- Ganzol Santafé, Antonio, Los Países Pobres, México, Ed. F.C.E., 1974, 109 p.
- 33.- González Casanova, Pablo, Hector Aguilar Camín (Coords), México ante la Crisis, México, Ed. Siglo XXI, 1989
- 34.- González Navarro, Moisés, La Pobreza en México, México, El Colegio de México, 1985, 494 p.
- 35.- González Tiburcio, Enrique, "Seis tesis sobre el Programa Nacional de Solidaridad", periodico Uno más Uno, Secc. Este País, México, 10. de marzo de 1993, págs. 10-11
- 36.- Granados Chapa, Miguel Angel, "Plaza Pública", periodico La Jornada, México, 7 de diciembre de 1988, págs. 1 y 4
- 37.- Guerrero Orozco, Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Ed. Harla, 1987, 392 p.
- 38.- "Habitat digno para reclusos", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 30 de

noviembre de 1990, núm. 16, pág. 6

- 39.- "Hacia la permanencia de la organización social", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 31 de enero de 1992, núm. 44, pág. 3
- 40.- "Hacia la Tercera Semana de la Solidaridad", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 15 de agosto de 1992, núm. 57, pág. 3
- 41.- "Huasteca Potosina", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 31 de mayo de 1992, núm. 52, pág. 29
- 42.- Lajous Vargas, Roberta, "Modernización y Solidaridad", Algunos Argumentos para el Debate Político, México, Secretaría de Asuntos Internacionales del CEN del PRI, págs. 1-7
- 43.- Las Razones y las Obras, Gobierno de Miguel de la Madrid, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, correspondiente al primer año de gobierno.
- 44.- Las Razones y las Obras, Gobierno de Miguel de la Madrid, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, correspondiente al cuarto año de gobierno.
- 45.- Legislación y Documentos Básicos (1976-1982), México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Evaluación, Dirección General de Documentos y Análisis, T. III, 1982, 287 p.
- 46.- Marx, Carlos, "La Sociedad, El Estado y la Administración Pública", México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 25 aniversario, 1982, págs. 246-260

- 47.- Marx, Karl, El Capital, México, Ed. Siglo XXI, T.I, Vol. I, 1985, 381 p.
- 48.- Mirón Lince, Rosa María (Coord), La Evolución del Estado Mexicano, México, Editorial El Caballito, T. III, 1986, 274 p.
- 49.- "Normatividad para la Operación de los Fondos Municipales de Solidaridad", México, Secretaría de Programación y Presupuesto, marzo de 1991, 57 p.
- 50.- "Objetivos y funciones", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 15 de agosto de 1992, núm. 57, pág. 18
- 51.- Oficina de Asesores del C. Presidente de la República, Sistema Alimentario Mexicano, México, 7 de mayo de 1980, 99 p.
- 52.- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, 3a. ed., México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, 543 p.
- 53.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, 430 p.
- 54.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, 143 p.
- 55.- Provencio, Enrique, "Solidaridad: alcances y límites", periódico La Jornada, México, 3 de agosto de 1990, págs. 1 y 29
- 56.- Romero, José Rubén, Encyclopaedia Britannica Publishers, México, Ed. Encyclopaedia Britannica de México, vol. 12, 1989-1990, págs. 9 y 10
- 57.- Salinas de Gortari, Carlos, "Segundo Informe de Gobierno", México, periódico Uno más Uno, 2 de noviembre de 1990, págs. I-

- 58.- Salinas de Gortari, Carlos, "Tercer Informe de Gobierno", México, periódico La Jornada, 2 de noviembre de 1991, págs. I-XV
- 59.- Salinas de Gortari, Carlos, "Cuarto Informe de Gobierno", México, periódico La Jornada, 2 de noviembre de 1992, págs. I-XIX
- 60.- Serrón, Luis A., Escasez, Explotación y Pobreza teoría, investigación histórica específica y crítica, México, UNAM, 1982, 294 p.
- 61.- "Solidaridad, la respuesta democrática al reto formidable de la justicia", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, 30 de septiembre de 1991, núm. especial, pág. 2
- 62.- "Suma respetuosa de esfuerzos", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, agosto de 1990, núm. especial, pág. 1
- 63.- "Un poco de historia", en Gaceta de Solidaridad, México, Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad, agosto de 1990, núm. especial, pág. 8
- 64.- Villalobos López, José A., Finanzas y Empresas Públicas Municipales, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1987, págs. 105-118